Canadian International Development Agency
Agence canadienne de développement international

Canadian International Development Assistance

To Benefit a Better World

Response of the Government of Canada to the Report by the Standing Committee on External Affairs and International Trade

September 1987

Canada

88-01877/

Canadian International Development Assistance

To Benefit a Better World

© Minister of Supply and Services Canada 1987

Cat. No. E94-88/1987E
ISBN 0-662-15660-9

Canadian International Development Assistance:

TO BENEFIT A BETTER WORLD

Response of the Government of Canada
to the report of the Standing Committee on
External Affairs and International Trade

For Whose Benefit? Canada's Official Development Assistance Policies and Programs

Presented by
The Right Honourable Joe Clark
Secretary of State for External Affairs
and by the Honourable Monique Landry
Minister for External Relations

TABLE OF CONTENTS

Foreword 1

PART I: Statement on Canada's Official Development Assistance Policy 3

Chapter 1: Introduction and Overview 5

The Foreign Policy Setting 5
A Strategic Approach 7
Canada's Record 8
Canada's Contribution 9

Chapter 2: The Global Environment for Development 13

The International Economy 13
Lessons of Experience 15
Progress Achieved 16
Affluence and Poverty 17
Development Challenges 20

Chapter 3: Canadian Development Policy and Practice 21

The Policy Framework 21
Specific Policy Issues 24

PART II: Detailed response to the recommendations contained in the report of the Standing Committee on External Affairs and International Trade on Canada's Official Development Assistance Policies and Programs 37

Chapter 1: For Whose Benefit? 39
Chapter 2: Human Development 43
Chapter 3: Linking Aid and Human Rights 49
Chapter 4: Linking Aid and Trade 57
Chapter 5: Aid and Policy Dialogue 63
Chapter 6: Aid Allocations: Channels, Sectors, Countries 69
Chapter 7: Strengthening Policy 77
Chapter 8: Improving Aid Delivery through Decentralization to the Field 81
Chapter 9: Building Partnerships 85
Chapter 10: Public Support 93
Chapter 11: Evaluating Aid Effectiveness 97
Chapter 12: Funding 103

ACRONYMS AND ABBREVIATIONS

CESO	Canadian Executive Service Organization
CIDA	Canadian International Development Agency
DAC	Development Assistance Committee (of OECD)
EDC	Export Development Corporation
GATT	General Agreement on Tariffs and Trade
GNP	Gross National Product
ICDS	Institutional Cooperation and Development Services
IDRC	International Development Research Centre
IFAD	International Fund for Agricultural Development
IMF	International Monetary Fund
INC	Industrial Cooperation Program
LLDCs	Least-developed countries
NGO	Non-governmental Organization
ODA	Official Development Assistance
OECD	Organization for Economic Cooperation and Development
SADCC	Southern African Development Coordination Conference
UNDP	United Nations Development Program

FOREWORD

Canada needs up-to-date policies if it is to play its full role in a changing world. International development is one of the areas in which this is especially true -- because it concerns our relationship with three-quarters of the world's people, and because it is a field where change has been fast and vast.

And it is in this context that the Government welcomes the report of the Standing Committee on External Affairs and International Trade (SCEAIT), entitled FOR WHOSE BENEFIT?. The report offers a valuable set of recommendations about the future objectives and conduct of our development cooperation.

This document, TO BENEFIT A BETTER WORLD, represents the Government's direct response to matters raised in the widely praised SCEAIT report. A comprehensive Strategy will be announced shortly.

The SCEAIT report itself is an important component of the process that began in 1984, when the Government undertook a review of Canadian foreign policy, and invited Parliament to conduct a series of studies on Canada's role in international affairs.

In the course of a year, the Committee carried out an extensive, in-depth study. Public hearings were held in eight cities across the country. Several hundred written briefs and thousands of letters were received. Field visits were made to Tanzania, Ethiopia and Senegal. Discussions were held with senior officials of the United Nations and international financial institutions in Washington and New York.

The remarkable public response to the Committee's inquiry indicates that Canadians are aware of the world around them -- of its problems and possibilities -- and they firmly believe that Canada can make an important contribution to international development and to efforts to bring about a more just and equitable world.

After examining virtually all major aspects of the aid program, the Committee submitted 115 recommendations. Each has received careful scrutiny. In response, the Government has accepted most of the recommendations -- agreeing fully with 98 and in part with another 13.

In those few areas where the Government has not been able to accept the Committee's advice, other ways of dealing with the issue have usually been identified. Where the Government has concurred and action is needed, it will be prompt. Indeed, work is already under way in many areas.

As the Committee's report noted, "Canada's aid program has earned a high reputation internationally." In adopting most of its recommendations, the Government is confident that Canada's reputation will not only be maintained but enhanced. The Committee's members deserve our thanks for a most thorough and conscientious report. The policies and programs outlined in this response, together with the new Strategy, will provide a solid foundation for the renewal and reform of our development cooperation.

The Right Honourable Joe Clark,
Secretary of State for External Affairs,
and the Honourable Monique Landry,
Minister for External Relations

PART I:

STATEMENT ON CANADA'S
OFFICIAL DEVELOPMENT ASSISTANCE POLICIES

Preface - Part I

Part I sets out Canadian international development assistance policy. Chapter 1 begins with the relationship of foreign policy and international development, and provides a summary of what Canada has done in the past. Chapter 2 defines the international environment and the development context in which Canadian development assistance works. Chapter 3 outlines development policy and practice governing Canada's Official Development Assistance (ODA) program.

CHAPTER 1: INTRODUCTION AND OVERVIEW

By the year 2000, Canadians will have fifty years' experience as participants in international development cooperation. Thousands of Canadians have worked in Canada and overseas to assist people in developing countries to realize their potential, and to help other Canadians to understand the importance and complexity of development issues. As we approach the last decade of this century, Canadians are re-examining their place in the world. New approaches are being developed by business to meet the challenge of increasing competition in world markets. Non-governmental organizations are adapting their activities to support local efforts in developing countries. Educators are responding to the demand for new skills.

The Government of Canada launched a review of Canadian foreign policy in 1984. It invited Parliament to undertake a series of studies to clarify Canada's role in international affairs. A Special Joint Committee of the Senate and the House of Commons prepared a report entitled Independence and Internationalism, to which the Government responded in December 1986 with a statement on Canada's International Relations. In April 1987, the Standing Senate Committee on Foreign Affairs tabled a report on Canada, the International Financial Institutions and the Debt Problem of Developing Countries. In May, the House of Commons Standing Committee on External Affairs and International Trade tabled their report, For Whose Benefit? Canada's Official Development Assistance Policies and Programs. These studies provide a timely foundation for renewal of Canada's development cooperation mandate and a clear statement of goals and objectives for the future.

A. The Foreign Policy Setting

Canada has many related foreign policy objectives in political relations, trade, development, immigration, finance, human rights, and global peace and security. Distinct and complementary instruments and programs have been designed to achieve them. Where objectives conflict, reflecting the diverse interests of Canadians, the foreign policy task is to ensure the maximum coherence in Canadian policies and activities abroad.

The place of international development cooperation within Canada's foreign policy is unique. In order to assist people in developing countries to realize

their potential, Canadians have contributed significantly to development and helped to define how Canada is perceived by other nations. At the same time, our development activities are often able to further other important foreign policy objectives within a long-term perspective.

First, economic and social progress through development is a necessary precondition for longer-term global peace and security. In the shorter term, emergency and development assistance can meet real needs and contribute to international progress and order.

Second, Canadians take an integrated view of humanity. They see fundamental human rights - social, political, economic and legal - as prerequisites for global well-being. Deeply entrenched poverty and denied access to adequate shelter, health, nutrition, education and employment prevent the attainment of these rights. Development assistance, therefore, serves as a means for the realization of human rights.

Third, Canada's cooperative efforts with other nations, bilaterally, multilaterally and through private links, are essential elements in the constructive internationalism to which the Government is committed. They allow us to strengthen the fabric of international cooperation and social coherence.

Fourth, sound development is in Canada's own longer-term economic interest. The health of the global economy and our own well-being depend to a great extent on growth in developing economies. In the shorter term, development helps us forge mutually beneficial economic relationships.

> Development priorities have first place in setting objectives for the program. Complementarity between the objectives of the development cooperation program and other foreign policy objectives is actively sought within the developmental context.

Canada's development program is designed to maximize the developmental impact, ensure flexibility to meet the needs of highly diverse developing countries and provide accountability for resources used. It must be able to respond quickly and effectively to the needs of its intended beneficiaries, the people of the developing countries.

B. A Strategic Approach

Canada's participation in international development stems from concerns that are political, humanitarian, economic and commercial. Canada has worked to strengthen the family of multilateral and intergovernmental organizations such as the United Nations, the General Agreement on Tariffs and Trade (GATT), the International Monetary Fund (IMF) and the World Bank because of a sense of shared responsibility for global well-being. Canada helped establish the Commonwealth, composed of nations that wished to remain in association with each other after independence. Our presence and our interest have been instrumental in the formation of La Francophonie, a free association of French-speaking states. Our duality of language and diverse ethnic composition make us sensitive to the aspirations of other peoples for independence and economic and social progress. Canadian concern and willingness to assist the disadvantaged is expressed internationally as well as at home. We live in a world where our prosperity and standard of living come from being full partners in the international community.

Policy interests, altruism, and economic realism argue in favor of strong and dynamic Canadian participation in international development. The world is changing rapidly. Developing countries seek two-way economic partnerships. The economic factors with which they contend have impact globally. Their future and ours is increasingly uncertain and unpredictable. Global interdependence means that the fate of developing countries inextricably affects us all. If they achieve higher growth and manage the stress of social change well, these countries will contribute to our continuing prosperity. If developing nations are prevented from making progress by protectionism, inadequate financing, blocked access to skills and technology, and our failure to adjust our own economies to new circumstances, our well-being will be adversely affected as never before.

Therefore it is appropriate, as we move toward the last decade of the twentieth century, to review Canadian development cooperation, to reassess the contribution that Canadians make, to examine the context in which development occurs, and to ensure that the goals and objectives we set for Canada's international development assistance programs are consistent with the world as it evolves and with the other policies and values which motivate Canadians.

C. Canada's Record

Canadians, who feel strongly about the need to address regional disparities at home, have contributed generously to international development since the first continuing, planned governmental assistance was provided with the founding of the Colombo Plan in 1950. Cultural diversity, economic interests and social values prompt Canadians to have a strong spirit of internationalism. Therefore, following the Second World War, it was logical and natural for Canadians to support economic growth and development in countries reasserting their independence.

For 35 years, Canada has played a significant role in international development. Thousands of Canadians have worked in developing countries to improve education, health, agriculture, transport, communications and energy. Churches, private non-governmental organizations (NGOs), educational institutions, cooperatives, labor and business have contributed services and technology to help people in developing countries help themselves. Government programs have provided a framework within which financing, planning, and managerial skills have been mobilized.

There have been many benefits for Canada. In the Commonwealth and in La Francophonie, Canada has played a role independent of the great powers and gained respect for practical and realistic approaches to international issues. Canadians working abroad, and those who have welcomed people from developing countries to Canada, have been enriched by exposure to other cultures and by a better understanding of the development process. Canadian products and services have been introduced to foreign markets. Canadian technology and research methodology have increased productivity in Canada and abroad. Participation in multilateral development has provided Canadians with access to billions of dollars' worth of contracts let by international development banks. Our support for international institutions has strengthened international peace and the rule of law, and given us a strong voice among the middle powers.

D. Canada's Contribution

In 1987-1988, Canada's Official Development Assistance (ODA) amounts to $2.7 billion. This represents about 0.5 per cent of our Gross National Product (GNP) or about 2 per cent of federal government spending.

From a Canadian perspective, these amounts are substantial. They are a significant contribution which supplements the much larger amounts which developing countries themselves invest in their future. Our assistance provides scarce foreign exchange. It provides technology and expertise not otherwise available. It acts as a catalyst to stimulate domestic savings and increase local productivity. In many cases our assistance provides food or other needed commodities such as fertilizer to help developing countries increase their own production. Canada's help is important.

From the perspective of the developing countries, however, the amount of development assistance Canada provides is relatively small. In fact, Canada spends as much annually on social programs as the entire world does on development assistance. Eighty per cent of their investment in development comes from their own resources. Only 20 per cent comes from external private investment, loans and official development assistance. India, for example, seeks external financing for about 6 per cent of its development budget. Other countries need more development finance because their own tax base, export earnings, private foreign investment and domestic savings potential are limited. In some countries, external assistance is vital and Canada's help in specific sectors contributes to the essential infrastructure. Where Canada ranks among the major providers of external capital, we have more beneficial impact on the local economy when we act in concert with other donors and local governments to work out how best to combine external resources with those generated domestically. Hence the need for careful planning and co-ordination of our development assistance.

Developing countries have become discriminating and selective in using foreign aid and other forms of external financing. They rightly insist that their national development priorities not be distorted simply because financing is available in some sectors and not in others. We cannot decide the priorities for developing countries. Increasing debt prompts

caution among lenders and borrowers. Therefore, the quality of what Canada provides is often more important than the concessionality of the financing.

Our expectations about what development cooperation can achieve should be realistic. Canadian efforts are a supplement to the much larger investment made by the developing countries themselves and by other countries and institutions. We should avoid a multiplicity of competing objectives. Our financing should be large enough to ensure a place for Canada in the fora where international economic and development issues are discussed and decisions taken. Specific strategies need to be designed for the highly diverse circumstances and needs of countries at very different income levels. We need to base these strategies on the combined professional knowledge of generalists and specialists who are aware of, and sensitive to, the context in which development occurs.

Canada's interests are well served by promoting a spirit of constructive internationalism and by reducing barriers which inhibit the emergence of a more global society based on truly shared values. There are no quick fixes. Development is a continuing process. Canada has an educated, articulate population with skills and resources that are in demand. Our challenge is to use those skills more effectively to improve our contribution to global development. To do so will require closer collaboration of government, business, cooperatives, labor, educators, and non-governmental organizations so that our programs continue to be marked by quality, relevance, professionalism and good management.

Interdependence, rapid change, high levels of economic uncertainty, technological transformation, and more informed and critical examination of development issues by policy makers and the Canadian public require that our development cooperation programs have:

1. a strategic approach based on an orientation to the future;

2. a broad sense of economic and political contexts;

3. a commitment to good management and high quality;

4. an effective use of appropriate technology;

5. a profound conviction and constant awareness that individual people are the focus, the objective and the means through which development takes place.

If we respond appropriately, we will, with the developing world, be true partners in progress!

CHAPTER 2: THE GLOBAL ENVIRONMENT FOR DEVELOPMENT

The developing world has changed dramatically during the past 35 years. There has been unprecedented population growth. Patterns of trade and finance have grown and shifted significantly. Economic strength is more widely spread. New and difficult issues of debt, commodity prices, access to technology and markets crowd the international agenda.

Development takes place through economic growth, social change and the appropriate use of resources. This process is neither automatic nor certain in a world of managed economies, vested interests, volatile prices and interest rates and protectionism. Effective policies, efficient resource allocation and sound management must be employed by all concerned.

A. The International Economy

The developing world is changing at an unprecedented speed. For sound development planning, it is essential to recognize that such rapid change produces highly diverse countries with greatly differing needs. Some are large and dynamic but still face the problems of coping with impoverished populations. Some have significantly increased income levels, literacy and health. Many have attained, or are approaching, self-sufficiency in the production of food grains. Others have watched their agricultural production decline or suffer the ravages of drought or flood. Some have seen per capita income or export earnings drop. The pervasiveness of change and the interdependent nature of the global economic system require that we take different approaches to match the high degree of differentiation among developing countries. There are opportunities that are unprecedented. There are also risks if we adopt approaches that are inappropriate.

Our programs must recognize that global growth rates are unlikely to return to the relatively high levels enjoyed in the middle part of our century. Industrialized societies, it is predicted, will have modest growth. Higher growth rates may be achieved in parts of Asia and Latin America, but their prospects are threatened by debt, increasing protectionism, contraction in the availability of capital, and growing impediments to technological transfer.

Developing countries face grim prospects for the immediate future in the prices they receive for their commodities. Many are burdened with debt servicing obligations which were contracted in a period of optimism that has proven transitory. Because of exchange rate fluctuations, many now pay two or three times what they previously paid for needed imports. Their exports face an increasingly protectionist global market, and without export earnings, they can neither pay for imports nor service their debt. Their energy requirements are increasing dramatically at a time when the cost of imported energy is increasingly volatile and indigenous energy sources are over-exploited. In Africa, the likely prospect is recurrent drought and famine, with resultant loss of lives in the short term, increased deaths from epidemics, and a reduced ability to grow and feed future populations.

The world has a common interest in adopting policies to alleviate and reverse these trends. For Canada, dependent on exports for a third of its income, an open international trade and financial environment is essential. Similarly for the developing world, if it cannot trade, it cannot accelerate economic growth, nor can it make social progress. Canada's economic interests are closely linked with the potential for progress of the developing countries.

Their needs, for technology, for skills, and for goods and services, which can be provided by Canada on a competitive basis, provide us with opportunities to expand and extend our economic and commercial relations for mutual benefit. Opportunities in the service sector, in education, training and professional development, in research and technology, in collaborative ventures and investment are perhaps brighter in the future than the prospects for expansion of traditional resource based and manufactured exports.

At the same time, the Government realizes that healthier global economic growth, and the resolution of the critical issues of debt and trade, are of greater importance to developing countries than our aid. It makes no sense to foster development and ignore economic factors which undercut those efforts. The Government is therefore committed to seek an improved international economic environment for development through improved economic policy cooperation with our Group of Seven partners and through the Organization for Economic Cooperation and Development (OECD), GATT, the IMF, the World Bank and

regional development banks, and the United Nations system.

B. Lessons of Experience

From the Colombo Plan, we learned that post-war reconstruction in Europe and Japan was an inappropriate model on which to base development assistance and development expectations to newly independent countries. They did not possess a comparable mix of skills or resources. Yet foreign aid was seen as temporary. Initially, it focused on industrialization and, subsequently, on increased agricultural production. Eventually, one-sector approaches were abandoned. From our experience with multilateral development organizations, we learned the importance of aid consultation, co-ordination, and complementarity in bringing together the strengths of developed and developing countries. We began to see the complexity of the effort required.

Development is concerned with improving the quantity and quality of physical assets, but more importantly, it is concerned with increasing human capacity through the use of land, labor, capital, technology and applied intelligence.

Cultural factors such as religion, ethnic identity, and the right to live according to one's own values must be taken into account. Values and beliefs are distinct and unique although often derived from similar historical or religious influences. While economically poor, many developing countries are culturally and philosophically rich. Development cooperation programs must be sensitive to the particular circumstances of each partner country.

Development must be rooted within the culture, values and beliefs of the indigenous society. Unless there is this sense of local ownership of ideas, policies and programs, the process will not be sustained and, as a result of raised expectations subsequently dashed, social and political cohesion will be challenged.

Development occurs when societies have the financial, material and human means, the institutional capacity, and the incentives to increase their productivity more rapidly than their consumption. Appropriate policies need to be combined with the capacity to manage change. People must believe they have a stake in achieving progress.

Development is the product of many individual and institutional efforts. Governments, NGOs, bankers and many others acting in pursuit of their own objectives must create an environment in which progress is possible. The cultural context, attitudes to gender roles, to property, to the environment, to religion, and to family affect the way in which particular issues can be addressed.

> Development is a process through which societies change so that they can meet their long-term needs, primarily through their own resources, in the context of their own values.

Development is dynamic. It happens within a society. It focuses on the needs of that society and has to be sustainable. It comes about through the use of indigenous resources. It is consistent with the belief systems and culture of the people.

C. Progress Achieved

Development progress has been impressive. High growth rates have been achieved. Since 1950, life expectancy has increased by 30 per cent. For the first time in history, half of the global population is literate. The percentage of adults who can read has risen from 55 per cent to 72 per cent. Smallpox has been eradicated. Infant and child mortality has been halved since 1950. Nearly 95 per cent of children in the developing world at least start school and, while drop-out rates are high, the number going on to secondary school has risen from 10 per cent to nearly 40 per cent. Investment in education in developing countries increased by 700 per cent between 1960 and 1980. Food production has trebled, helping many food-deficit areas to approach or achieve self-sufficiency. There has been a green revolution in agriculture, and progress has been made toward a white revolution in dairy production and a blue revolution in fisheries. Between 1950 and 1975, more arable land was brought into cultivation in the developing countries than the combined agricultural acreage of North America, Europe and Japan.

Population growth rates have begun to decline in every region except Africa. Per capita income levels have doubled despite population growth. The percentage of the world's population having access to clean water has increased from 65 to 86 per cent in urban areas and from 13 to 44 per cent in the countryside. Thirty per cent of international trade

now originates in developing countries. These are staggering accomplishments. Yet mass poverty remains persistent.

D. Affluence and Poverty

There are two sides to development. Each is important to Canada. In each developing country, there are affluent sectors where considerable progress is made, and there are the poverty-stricken sectors where change is slow and hard. Countries which, until a short time ago were considered underdeveloped, including many in Asia, have become leaders in economic growth and dynamism. But within these same countries, poverty remains, because, like us, they have not solved the problems of income disparity and distribution of economic benefits. Similarly, in Africa, the Caribbean and Latin America, poverty and affluence exist side by side and create part of the dynamic that lies at the very heart of the development process.

Today, the progress that has been made in the last 35 years is increasingly threatened by the perpetuation of mass poverty. In many cases, high growth has been achieved at the expense of social infrastructure. Inadequate investment in education (particularly for women), in sanitation, in health and nutrition, threatens to undermine what has been achieved. Economic adjustment in response to volatile international conditions is increasingly constrained by large populations who are poor, whose productivity is impaired, and whose incomes are insufficient to stimulate demand and growth. The affluent are now increasingly threatened by the poverty-stricken. Potential for accelerated economic growth is increasingly dependent on poverty alleviation. Unless we take this into account, we are unlikely to make wise decisions, for ourselves, or for our partnership in development cooperation.

The poor are often unable to be optimistic, change-oriented, dynamic or energetic. They are people who live, not in the economic mainstream, but on the margins of their societies, cut off from access to basic shelter, clothing, nutrition, education, employment and income. In the words of Robert MacNamara,

> "Their lives are so constrained by malnutrition, illiteracy and disease as to be beneath any reasonable definition of human decency."

The world's population will exceed six billion by the year 2000. Some 800 million people subsist on less than two nutritionally adequate meals per day. Yet it is not only humanitarianism or altruism that prompts our concern. It is a question of economics and pragmatism. The perpetuation of poverty on this scale is one of the greatest obstacles to economic growth and social development. Countries with significant parts of their populations unproductively employed suffer a tremendous drag on their growth rates. They are losing the potential productivity of large numbers of their people.

Poverty is lack of choice. It is lack of access - access to education, to jobs, to income, to services, and to decision-making power. Poverty is inequity in opportunities, in the distribution of benefits of growth and in social justice. Poverty is underdevelopment of human potential. To quote the recent World Commission on Environment and Development,

> "The downward spiral of poverty and environmental degradation is a waste of opportunities and of resources. In particular, it is a waste of human resources."

The purposes of development are:

1. To develop human potential;

2. To promote social change and improve living standards;

3. To stimulate economic growth and productivity on a sustainable basis.

None of these can be achieved in isolation. The perpetuation of mass poverty has substantial real costs to the global economy. Poverty alleviation programs, effectively targetted, can often realize as high a rate of return as infrastructure projects. More and more developing countries are re-examining their development strategies from the viewpoint that poverty is a cause, rather than an effect, of their underdevelopment.

Developing countries themselves recognize that an approach to development which combines growth promotion with programs specifically designed to alleviate poverty would not only reduce social dichotomies, but would also accelerate economic

development. In this sense, poverty alleviation is part of growth promotion. If the poor have better access to inputs, they can be a major force for agriculturally led industrialization. They can increase export-oriented growth in labor-intensive industries. With the right mix of mutually consistent and reinforcing policies, many countries can use a poverty-directed approach to improve the access of the poor to jobs, to enhance the productivity of assets they possess and can sell, and consequently to generate more rapid economic growth and development.

Canada's International Relations underlined what has often been said: the eradication of poverty throughout the world should be adopted as the principal objective of development cooperation. Poverty is the principal problem of the developing countries, the root of their environmental degradation, their population and urban explosions, and their recurrent famines. Poverty alleviation is also a matter of economic self-interest and is essential for ecological balance. Our continued prosperity and progress, indeed, the security and well-being of the entire human family, require that we support programs to bring the marginalized people of the world into the economic mainstream. The global economic system cannot function effectively when a significant part of humanity is living in dire need on the margins of society.

For Canadians, the perpetuation of poverty in developing countries is no more acceptable than it is at home. Therefore, the manner in which a country approaches the question of poverty alleviation will be one of the key factors in determining the degree of Canadian government support for development. In some cases, Canadian programs aimed directly at poverty reduction will be appropriate. It may be equally helpful, in other circumstances, for Canada to support other development activities which will generate more local resources for indigenously designed poverty alleviation programs.

E. Development Challenges

The major challenges facing the developing world are:

1. Recognition of human rights and realization of human potential through education, training and skills development, access to employment, income, and decision-making, particularly for women;

2. Population growth, poverty alleviation, and the economic and social impact of rapid urbanization;

3. Ecological management and the earth's capacity to sustain its species;

4. Food production and distribution, access to clean water and good nutrition, health and increased life expectancy;

5. Energy availability, diversification and use;

6. Creation and maintainance of social, communal, economic and political policies and institutions conducive to internal cohesion, progress, growth and greater equity.

Each developing country addresses these challenges as best it can within the constraints of its own resource endowment and national priorities. Donors or external partners address them according to their own capabilities and development program policies. Because developing countries and their external partners are highly diverse in cultural values, economic means and implementation capacity, approaches will, and should, differ in each case.

CHAPTER III: CANADIAN DEVELOPMENT POLICY AND PRACTICE

A. The Policy Framework

The Government has established the following twofold development mandate:

1. To support the development activities of the countries of the Third World by collaborating with their efforts to achieve autonomous and self-sustaining economic and social development which responds to their needs and respects their environment;

2. To provide humanitarian assistance as required.

The international political and economic interests of Canada and of the world community are thus served by the promotion of social justice, international stability, and long-term economic progress.

In Canada's International Relations, the Government committed itself:

> "to promoting the safer, more prosperous and more humane world which is a prerequisite to the kind of society Canadians want at home... Strengthening the fabric of international cooperation is a fundamental Canadian objective... A broad consensus exists in Canada and internationally that development assistance works, and that we should not only continue but increase our efforts. The committee report affirms that aid is a Canadian vocation, and the government agrees... The question before the government now is: How do we make aid even more effective?...There are lessons to be learned, achievements to outdo and adjustments to make."

The Government is committed to provide increased funds for development, to promote a strengthened, more stable economic order, and to emphasize the importance of human rights in Canada's relations with the Third World. The Government wishes to emphasize that the goal of Canadian development assistance is:

> To increase the capacity of people in developing countries to achieve growth, to develop technology and to manage the process of economic and social change in a sustainable and

increasingly self-reliant manner for the benefit of all.

This emphasis on strengthening human resources and skills will be stressed in all Canadian ODA programs. Programs and projects will be designed to create economic and social infrastructures which increase the capacity of people, organizations, institutions and governments in developing countries to address their own development priorities and manage the process of change.

In order to provide flexibility in responding to developing country needs, Canada will continue to provide support for multilateral organizations and institutions, government-to-government programs, the business community, cooperatives, educational institutions, and non-governmental organizations in a spirit of partnership.

Support for multilateral institutions is based on the conviction that these organizations have a unique and important role to play in mobilizing financing, providing expertise and co-ordinating the efforts of all development partners. Through multilateral development assistance, the Government is able to bring its influence to bear on global issues such as structural adjustment, debt, population, agricultural research and health and immunization.

Canadian bilateral and other programs will continue to provide program assistance, food and other commodities, project assistance for economic infrastructure and social development, and support for Canadian and local organizations in developing countries.

All ODA will be in the form of grants and contributions in order to avoid adding to the debt servicing burden of developing countries. Further measures will be taken to relieve the pressure on developing countries from servicing development assistance loans provided in the past.

In order to take account of the many linkages among sectors and to focus activities and programs on the major challenges facing developing countries, the following thematic objectives are established:

1. Poverty alleviation in rural and urban areas, including improved access to health, family planning, nutrition, education, employment and decision-making;

2. Structural adjustment of economies to cope with debt and reduced export earnings, and to improve economic management;

3. Increased participation of women, in planning and implementing programs and projects broadly designed to promote economic growth and social change, and in other activities specifically targetted to assist women;

4. Environmentally sound development which is ecologically sustainable, responsive to human needs and appropriate to the circumstances of the particular developing country or region, including environmental assessment of all capital projects and encouraging the adoption of environmental strategies;

5. Food security, including agricultural research, production, extension services, post-harvest technology, transportation and marketing, and the use of food aid for developmental purposes;

6. Energy availability, including the development of existing resources for optimum efficiency, and research and development of renewable and sustainable alternatives.

While these themes apply specifically to government-to-government programs, all Canadian development partners will be invited to reflect them in their own activities. In international organizations and institutions, Canada's representatives will advocate these development themes.

The composition of Canadian development cooperation programs will respond to developing countries' needs and the resources, services and goods that Canadians can provide. Specific projects will address one or more of the themes, drawing from a wide variety of skills and disciplines, including education and management training, health and population, agriculture, fisheries, forestry, energy, water and environmental management, communications and transport.

Particular attention will be given to countries with sound development plans and policies, a commitment to poverty alleviation, and a demonstrated capacity to use external resources effectively.

Canadians from all walks of life will be invited to inform themselves about international development issues, to develop skills required to promote development and to participate in the conception, design and delivery of Canada's program of international cooperation.

Canada has established an enviable reputation for providing generous and relevant assistance. The quality of our programs stems from taking a long-term view, assessing the development context objectively, and developing specific tools such as the Country Program Review to ensure that all of the variables which affect development are carefully examined. Canada has promoted effective co-ordination of donor activity, multilaterally and at the local level. We have been instrumental in fostering agricultural production and diversification, in developing renewable and alternative energy resources, in promoting sound resource management, and in improving human skills, particularly those of women. The key to our future success will be the quality and competitiveness of the goods, services and skills we offer. The challenge is to orient ourselves to the specific needs of the developing countries and to build the long-term relationships on which continued expansion of economic relations can be based.

Canada's responsibility is to ensure that its international development programs are based on comprehensive knowledge of each partner country or organization, detailed analysis of its needs and Canadian capabilities, sound design of programs and projects, responsibility in contracting for services, commodities and goods required, accountability for the use of public funds and responsible evaluation of activities undertaken. Responsibility for ensuring effective and appropriate development necessarily rests with the developing country itself.

If we succeed in helping developing countries to achieve their objectives and to become more effective players in the international economic system, we protect those elements of openness and fairness on which our own economic growth and prosperity depend.

B. Specific Policy Issues

There are a number of issues that have been raised in the context of the development cooperation program which have been the subject of extensive consideration, consultation and reflection. The

issues and the position of the Government on each are set out below:

1. ODA Targets

Canada is committed to providing 0.5 per cent of its GNP as ODA for the rest of this decade. It is the Government's objective to raise by gradual increments the ODA/GNP ratio, commencing in 1991-1992, to 0.6 per cent by 1995 and to 0.7 per cent by 2000.

Within the above target, Canada will continue to meet our commitment to provide funding of at least 0.15 per cent of GNP to the least-developed countries (LLDCs), most of which are in Africa.

The Government will encourage other development partners to take particular account of the special needs of Africa and to join with it to increase the proportion of ODA going to Africa and the LLDCs.

2. Structural Adjustment, Debt and Co-ordination

Consistent with the belief that those countries with flexible and adjustable development policies are likely to be more successful in adapting to the volatile global economic environment, Canada believes support should be provided to those countries willing to embark on major adjustments of their economies. Donors should support agencies such as the IMF, the World Bank, and regional development banks which work with developing countries to set out appropriate programs for making effective changes. At the same time, it is increasingly apparent that prescriptions based solely on economic criteria may fail to consider the severe personal hardships and political repercussions which result.

Canada will continue to play a strong role in multilateral institutions concerned with issues of structural adjustment. Developing countries themselves are increasingly aware of the role they must play to put their own economies in order and the support of all multilateral and bilateral donors should be enlisted to assist them. Canada will encourage them to take measures which are consistent with steps taken

by the industrialized countries to improve the management of the international economy.

More attention will be given, through aid consortia and policy discussions with other donors and the governments of the developing countries, to ensure programs of adjustment are effective and sensitive to local needs. Adjustments in our bilateral programs will be made as required to ensure that Canada has the necessary flexibility to join in multilateral efforts to support structural adjustment in particularly compelling situations.

The Government intends to take further measures to facilitate structural adjustment and to relieve the ODA-related debt-servicing burden of selected developing countries which request debt forgiveness, and meet the criteria of need and commitment to economic adjustment.

The selective use of conditionality for specific countries in the context outlined above would seem appropriate. The sovereignty of all countries concerned must be respected but the process of dialogue encourages appropriate policy changes. Canada believes that working closely with other donors, suppliers of financial capital, and international financial institutions is both appropriate and effective. When proposals are brought to the executive boards of these institutions, Canada's representatives will ensure that our positions are made clear to the other directors and to management of the respective institutions. Bilateral policy discussions with developing countries will be undertaken during Country Program Reviews.

Canada will seek improvements to aid co-ordination in Canada, with other donors and with developing countries. Consultations with business organizations, professional associations and NGOs/NGIs will provide greater transparency and clarity about goals, opportunities and constraints. Internationally, Canada will play an active role in aid co-ordination groups, consortia and round-tables to support changes that contribute to improving the effectiveness of development cooperation. Within specific countries, the preparation of Country Program Reviews will involve examination of the activities of other donors and close

consultation with recipient governments and organizations.

3. Human Rights and Democratic Development

Respect for human rights is one of the most important conditions for development. It is equally true that the existence of poverty and under-development is often due to the same conditions which give rise to human rights abuses. The promotion of development is, in itself, inextricably concerned with some of the most basic rights: the rights to shelter, health, nutrition, education and access to employment.

The promotion of respect for human rights is, as stated in Canada's International Relations, a fundamental and integral part of Canadian foreign policy. Consideration of the degree to which human rights are respected is undertaken in three ways as regards to the development cooperation program. In determining which countries are eligible for Canadian development assistance, the Government ensures that where a pattern of systematic, gross and continuous human rights violations is present, government-to-government assistance will be denied or reduced. In countries where concern has been expressed about the degree to which human rights are respected, the Government will ensure that Canadian development assistance funds are used to support activities designed to alleviate the condition of those adversely affected. Country Program Reviews will consider the extent to which human rights are respected. The Government will continue to use diplomatic pressure and persuasion to register its concerns and to direct the flow of development resources.

This balanced approach is designed to support the victims of abuse as much as possible while maintaining pressure where this is required. It is the Government's view that a positive approach, rather than a punitive one, should be taken concerning human rights within the international development program. Support will be given to educational initiatives which support an awareness of human rights and democratic development. Programs designed to integrate women into the economic mainstream also serve this purpose and increase opportunities, consistent with meeting the real

needs of the poor. Training to ensure awareness of, and sensitivity to, human rights issues in the context of international development will be provided to Canadian officials with responsibility for managing the Canadian development cooperation program overseas.

Canada endeavors to ensure that human rights issues are given due consideration in the activities of the international financial institutions. Canada will encourage greater scrutiny of the human rights situation in the preparation of country strategies, and through support for projects which will assist disadvantaged groups.

In Canada's International Relations, the Government indicated its intention to establish an International Institute for Human Rights and Democratic Development. The report of the special rapporteurs appointed earlier this year to advise on the structure and mandate of such an institute has recently been completed. The Government's response to this report will follow shortly.

4. Canadian Development Partners

Most of Canada's international development program is channelled through Canadians who do not work for government. The responsive programs which assist non-governmental groups, the programs for institutional cooperation, the management support programs, and assistance for foreign students in educational institutions are administered by the "non-profit sector". The Government will increase its support for these activities which involve hundreds of organizations and thousands of Canadians.

Additional support for voluntary agencies, NGOs, universities, colleges, professional associations, cooperatives and labor will be particularly helpful to these groups in responding to increasing requests for human resource development.

Most of the bilateral programs are implemented under contracts with the business community to provide consultant services for project identification, design, implementation and evaluation. Canadian industries provide hardware, material, equipment, and construction

supervision for major capital projects. Canadian farmers, fishers, miners and lumber workers provide the goods which are used for commodity assistance, and, in many cases, for emergency relief and humanitarian assistance.

In recent years, new facilities have been added to the traditional bilateral lines of credit to further assist the private sector in establishing itself overseas. Funds have been available for project preparation, for pre-feasibility studies, to encourage joint ventures and offshore investment. Parallel financing arrangements have been undertaken to combine development assistance funds with export financing for large projects.

It is clear that without the active participation of the Canadian business community and the non-profit sector, it would not be possible to deliver a high-quality development program relevant to the needs of the developing countries. Canadians with competitive services or products of high quality will continue to be well-received in developing countries.

The challenge facing Canadians who wish to participate in international development is to acquire the knowledge and commitment necessary to establish long-term relationships with developing countries in an increasingly competitive international economy, which requires specialized skills, services and goods.

The Government will provide support for initiatives from Canadians which are developmentally sound, economically viable and socially desirable in the context of the priorities set by the developing countries themselves.

The Government intends to reduce the proportion of Canadian bilateral development assistance that is tied to the procurement of Canadian goods and services. Support will continue to be provided to Canadians who have competitive products and services required by the developing countries in the context of agreed development plans. The requirement that 80 per cent of goods and services for use in the bilateral program be procured in Canada will be replaced by new untying provisions to be announced at a latter date. Following current discussions with

the Export Development Corporation (EDC), the Government intends to adopt a common standard for "Canadian content" for EDC and CIDA.

In order to ensure that Canadian firms are not placed at a disadvantage relative to their industrialized country competitors, the Government will strengthen support for exporters who have or are prepared to develop the capacity to function successfully in overseas markets. Encouragement through INC will be increased by the allocation of increased financial resources and the introduction of new programs designed to facilitate technological transfer, to establish specialized training programs, and to provide technical assistance. Links between Canadian companies and the private sector within developing countries will be encouraged.

The procurement policies followed by the Government in obtaining goods and services required by the development cooperation program will continue to be based on responsiveness to developing country needs, a competitive process in Canada, and equal opportunities for suppliers across Canada.

More emphasis will be given to helping the private sector in developing countries. This approach will involve both the agricultural sector where Canada has long been active and the industrial sector in rural and urban areas. Management training, strategic planning, and approaches to privatization will be supported, along with in-plant improvements and industrial training.

It is also the Government's intention to assist exporters in developing countries who require assistance to improve their marketing abilities, skills and knowledge. In this connection, following consultations with Canadian importers, resources will be increased gradually to enable an expansion of market research, export seminars and test marketing of products from developing countries, especially for those countries with weak marketing skills.

The Government believes that ODA can provide an incentive to encourage more Canadian firms and individuals who possess the requisite skills to play an active role in development. Such incentives are not a substitute for quality and

not intended to subsidize uncompetitive goods and services or to dispose of surplus commodities. Rather, they are intended to ensure that the skills of the private sector can be used efficiently and effectively as resources for development and the building of long-term viable economic relations.

5. Human Resource Development

The single most important factor in economic growth and social transformation, and the key to sustained, effective systemic and self-reliant development is the capacity which exists within developing countries to manage their own affairs wisely and effectively. Development assistance contributes most when it helps to increase that capacity.

Human resource development (HRD) includes education, training, research, institutional development, and social communications. These lead to the evolution of values, attitudes, motivation and the organization and mobilization of people in pursuit of desirable change. Human resource development cuts across all development themes and sectors and promotes the achievement of human rights. It lays the basis for social development, including improved health and nutrition, the ability to regulate family size, to obtain potable water and sanitation and to provide family and community services which are basic to progress and increased opportunities.

The Government intends that human resource development should be the "lens" through which all development activities will be examined in the context of Country Program Reviews, and program and project planning. At the same time, it is clearly recognized that human resource development takes place within a broad context involving social and economic institutions that may either impede or promote private enterprise, affect the constraints of the particular economy, and require increased local infrastructure to implement the economic policy of the country concerned. Canada will continue to provide assistance in all of these areas where appropriate and consistent with local national development priorities.

By providing more resources for training and education in Canada and overseas, the Government

intends to help develop the knowledge and skills needed for human and technical development. HRD programs will address national economic and industrial priorities, strengthen educational systems, improve managerial skills and improve social delivery systems.
Consistent with the needs and job opportunities in developing countries, the Government intends to increase resources for high quality and appropriate training, and to increase the capacity of institutions in Canada and overseas to meet those needs, on a sustained and self-directed basis. Both NGOs and private companies need to be involved in order to complement governmental efforts. Particular attention will be given to programs which increase the abilities of women to participate in, and contribute to, developmental objectives. Support will be given for the development of links among professional associations in Canada and overseas.

6. Food Aid

Recurrent drought and famine have made the provision of food aid for relief very familiar to most Canadians. Less familiar but equally important has been the provision of food for developmental purposes, as one of the inputs required over an extended period of time to meet chronic food deficits, to provide food when foreign exchange is lacking and as an incentive to facilitate transitions in agricultural production. There is a difficult balance to be maintained between providing enough to feed the hungry and not so much as to discourage local food production.

Most developing countries seek to become more self-sufficient in food. To do so, a great number of changes in crops cultivated, methods of husbandry, marketing and transportation are required. Food aid provides a needed commodity without expenditure of scarce foreign exchange. When sold in local markets, it provides local currency resources which can be used for new agricultural and social investment. It supports the costs and reduces the risks of policy reform and structural adjustment. It can be used to expand rural infrastructure through food-for-work programs. It can become part of national food reserves, reducing the need for costly imports in times of shortage. It can

provide needed food to nutritionally vulnerable groups as part of poverty alleviation programs. It can be used to help adjust or stabilize food price levels. Food is therefore a valuable and flexible tool for economic and development management.

Despite increased agricultural production within developing countries, the need for commercial purchases and for food aid will continue. To ensure that it is an effective developmental tool, food aid must be planned, as with any other input, for the long term, within a sound policy context, according to the needs of individual countries, on a cost-effective basis, well co-ordinated with local production and the programs of other food providers.

In order to help countries plan their food requirements and food production targets effectively, Canada will adopt a new food aid policy.

As in all other aspects of effective program delivery, Canada will actively engage in consultation about its food aid activities with other bilateral and multilateral agencies and non-governmental groups, and with agencies and organizations within developing countries. Where appropriate, technical assistance will be provided to help in assessing needs, sectoral analysis, monitoring, scheduling of shipments, food storage, evaluation, and the use of counterpart funds.

7. Decentralization

The Government believes strongly that the formulation of Canadian development cooperation policy, within the context of foreign policy, must reflect principles that are clear, provide systematic guidance, and ensure accountability for the expenditure of Canadian tax dollars. Given the global environment in which our development cooperation programs work, it is clear that policy formulation must remain a centralized function of the Canadian government. It is equally clear that the efficient and effective management of the program requires that decision-making authority and responsibility for program implementation must be placed as close as possible to the development problems which the program is

designed to alleviate. This calls for increased delegation of authority to the field and for additional personnel to be located in developing countries.

The Government believes that a systematic approach to decentralization is required. The objectives are to ensure that we can provide a better response to developing country needs, to improve the quality of our programs, and to maintain clear managerial authority and accountability.

The Government will effect the necessary regulatory changes to implement decentralization. The increased costs of administering a decentralized program are expected to be offset by:

a) Improved policy dialogue;

b) Shorter decision-making processes;

c) Increased involvement of developing countries in all stages of decision-making;

d) Greater coherence between needs and Canadian programming;

e) Better co-ordination with other donors;

f) Encouragement of continuity and long-term economic relations.

The Government is committed to significant decentralization of the Canadian international development assistance program. Given the diverse circumstances of developing countries, a variety of mechanisms and approaches are required. The authority of Heads of Canadian diplomatic missions for all aspects of Canadian relations will be maintained.

8. Development Education and Communications

Canadians are highly supportive of the international development cooperation program. As knowledge has increased about development issues and the challenges facing developing countries, so has broadly based support from the Canadian public.

The Government believes that our development programs should reflect the concerns and the views of Canadian society. Support will be given for expanded development education programs. Canadians will be encouraged to acquaint and involve themselves with development activities. More systematic surveying of the views held by Canadians on issues of importance to developing countries will be undertaken. More material will be provided for schools and educational institutions.

The objective is to improve understanding of the issues and to encourage broader participation of Canadians in development discussions through informal and professional associations, through study groups and service clubs, through the educational system, non-governmental groups, and community organizations. In the final analysis, the continuation of a program of recognized quality directed to meeting the needs of the developing countries is possible only with the active involvement and continuing support of Canadians in their effort to benefit a better world.

PART II:

DETAILED RESPONSE TO THE RECOMMENDATIONS CONTAINED IN THE REPORT OF THE STANDING COMMITTEE ON EXTERNAL AFFAIRS AND INTERNATIONAL TRADE ON CANADA'S OFFICIAL DEVELOPMENT ASSISTANCE POLICIES AND PROGRAMS

CHAPTER 1: FOR WHOSE BENEFIT?

RECOMMENDATION

1.1 We endorse emphatically the recommendation of the Special Joint Committee on Canada's International Relations that "meeting the needs of the poorest countries and people should remain the primary and overriding objective of the Canadian aid program". We welcome the Government's acceptance of this recommendation as clearly reflecting the imperatives of development and the values of the Canadian people.

Accepted

The Government is pleased with the broad consensus that the Canadian aid program should be focused on the poorest countries and people. The emphasis given later in the Committee's report to human resource development has prompted the Government to develop the following statement of mandate, goal, and thematic objectives:

The mandate of Canadian development assistance is twofold. First, to support the development activities of the countries of the Third World by collaborating with their efforts to achieve autonomous and self-sustaining economic and social development which responds to their needs and respects their environment; and second, to provide humanitarian assistance as required. The international political and economic interests of Canada and of the world community are thus served by the promotion of social justice, international stability, and long-term economic progress.

The goal of Canadian development assistance is to increase the capacity of people in developing countries to achieve growth, to develop technology, and to manage the process of economic and social change, in a sustainable and increasingly self-reliant manner for the benefit of all.

In order to take into account the linkages among sectors and to focus activities and programs on the major challenges facing developing countries, the following thematic objectives have been established:

1. Poverty alleviation in rural and urban areas, including improved access to health, family planning, nutrition, education, employment and decision-making;

2. Structural adjustment of economies to cope with debt and reduced export earnings, and to improve economic management;

3. Increased participation of women in planning and implementing programs and projects broadly designed to promote economic growth and social change, and in other activities specifically targetted to assist women;

4. Environmentally sound development which is ecologically sustainable, responsive to human needs and appropriate to the circumstances of the particular developing country or region, including environmental assessment of all capital projects and encouragement of the adoption of environmental strategies;

5. Food security, including agricultural research, production, extension services, post-harvest technology, transportation and marketing, and the use of food aid for developmental purposes;

6. Energy availability, including the development of existing resources for optimum efficiency, and research and development of renewable and sustainable alternatives.

RECOMMENDATIONS

1.2 We recommend that the Government adopt a Development Assistance Charter as part of a legislative mandate for Canada's development assistance program. The Charter should contain the following principles:

i) The primary purpose of Canadian official development assistance is to help the poorest countries and people in the world.

ii) Canadian development assistance should work always to strengthen the human and institutional capacity of developing countries to solve their own problems in harmony with the natural environment.

iii) Development priorities should always prevail in setting objectives for the ODA program. Where development objectives would not be compromised, complementarity should be sought between the objectives of the aid program and other important foreign policy objectives.

Accepted

Canada's foreign policy is expressed through various programs that have specific goals in addition to the general objectives. In this context, ODA plays a vitally important role. It gives concrete expression to Canadians' humanitarian concerns while addressing the broader objectives of our foreign policy. The quality of this development assistance will therefore be the cornerstone of Canadian foreign policy in a number of countries. The Government therefore adopts the three principles proposed by the Committee and adds one more:

iv) development assistance should strengthen the links between Canadian citizens and institutions and those in the Third World. The Government will therefore endeavor to foster a partnership between the people of Canada and the peoples of the Third World.

The Government will enshrine the three principles set forth by the Committee, as well as the one outlined above, in a public statement of policy that will become part of the charter on development aid. For the moment, the Government does not deem it appropriate to proceed by way of legislation to spell out the development charter.

CHAPTER 2: HUMAN DEVELOPMENT

RECOMMENDATION

2.1 We recommend that CIDA provide capital and infrastructure assistance in the future only when there are built-in training and technical assistance programs designed to ensure the long-term maintenance and good management of the facilities. Thinking "Human Resource Development" in everything we do should become a trademark of Canadian aid. We would further recommend a substantial shift in priorities and expenditures in CIDA, from large-scale capital projects to human resource development programs.

Accepted

Human resource development is the goal of the Canadian development assistance program. A number of Third World countries need financial and technical support in order to put in place and to maintain the physical and social infrastructures necessary for their development. When thorough analysis concludes that investment in those sectors is fully justified, the Government will continue to support the provision of such investments. However, before undertaking such projects, the Government will give particular attention to the human and financial capacity of the recipient countries to maintain and manage the projects. Where necessary, such projects will include training and technical assistance components to improve the human resource quality of the recipient country.

At the request of developing countries, projects currently under way will be continued until beneficiaries are able to take full control of them. Furthermore, new initiatives will be undertaken to assist the Canadian private sector in developing the human resources of Third World countries.

RECOMMENDATION

2.2 Recognizing the vital contribution of women, we recommend that a substantially larger part of ODA be channelled to projects that are developed by and directed at, women, particularly at the grass roots level. The aim should be to improve the situation of women and further promote their participation in the wider development process.

Accepted

The policy of involving women in development, adopted in 1984, and tabled in the House in June, 1986, has the objective of promoting the participation of women in, and having them benefit from, Canada's development assistance program. It is essential not only to recognize the vitally important role of women in development while selecting and implementing projects, but also to facilitate their participation by undertaking initiatives specifically targetted towards helping them. Accordingly, CIDA intends to consult women's associations, agencies and groups in developing countries in order to determine their needs and to respond to them appropriately. An enhanced strategy for assisting such groups will be issued shortly.

In addition, all agencies and institutions receiving ODA funding will be invited to follow a similar approach.

RECOMMENDATION

2.3 We recommend that over the next few years, CIDA substantially increase support for primary health care as a proportion of bilateral program disbursements. Assistance should be concentrated on the development of health care delivery systems that benefit the poorest people.

Accepted in principle

The basic responsibility for developing a primary health care system lies with the governments of Third World countries.

The Government therefore undertakes to support their efforts through direct action in this area.

The Government has announced its commitment to provide $35 million for a child immunization program for the countries of the Commonwealth and La Francophonie. In addition, it will provide funding for a new AIDS research and public information program through the World Health Organization (WHO). The Canadian Fund for Local Initiatives (Canada Fund), completely decentralized and managed in the field, is designed to replace the Mission Administered Fund (MAF) and to provide support to governments and volunteer organizations concerned with basic human needs, including primary health care programs.

RECOMMENDATION

2.4 We recommend:

i) That CIDA substantially increase bilateral assistance for education at the primary level and, in particular, for literacy programs;

Accepted in principle

The Government will place greater emphasis on a political dialogue with its Third World partners to encourage them to give more importance to this matter. It will express its willingness to provide developing countries with assistance in this area.

Literacy will be given consideration mainly when it is deemed necessary for the harmonious execution of a project in another field of activity (such as agriculture or health). However, special attention will be paid to women's literacy programs to enable them to participate fully in the economic development of their communities.

The Government will assist local institutions in promoting adult literacy by providing funding for instructional materials. This funding will be provided through NGOs and through the Bilateral Program.

A special focus will be placed on helping developing countries to become self-sufficient in this area by improving their capacity for planning, management, training, research and analysis. Support for literacy must increasingly come from local institutions and from informal training systems, and have as its objective the development of autonomous national institutions.

RECOMMENDATION

ii) That, within the education sector, CIDA pay special attention to support for Third World institutions providing occupational and technical training;

Accepted

Since 1984, the Government has indicated its intention to do more in this area. Over fifty per cent of the funds allocated to the education sector are intended for occupational and technical training, and CIDA will continue this support. Given the high costs involved, the

Agency will explore new approaches aimed at involving the business community, community colleges, and federal and provincial government departments in this activity.

RECOMMENDATION

iii) That CIDA establish an additional 1,000 open scholarships for core countries over and above the educational and training awards currently provided;

Accepted

In 1985-86, CIDA funded the training of approximately 6,300 students and trainees from Third World countries. Over half (3,300) studied in Canada.

The increase in the number of foreign students and trainees will be closely linked to the development of Third World institutional capacities, and will reflect the needs of their labor markets.

Many of these countries are now able to ensure training for students at the undergraduate level. Priority for training in Canada will be given to graduate students or to those taking short-term specialized courses.

The Government undertakes to increase the number of publicly funded students and trainees from Third World countries and it is expected that half of these people will be trained in Canada.

For the present, the Government will proceed with a scholarship program co-funded by CIDA and Canadian universities, and administered entirely by the latter. CIDA will contribute $1.3 million to this program.

RECOMMENDATION

iv) That the Government of Canada seek waiver agreements with all provinces that apply differential fees to ODA-sponsored students;

Accepted in principle

The two levels of government recognize that the presence of foreign students in Canada contributes to Canadian society and to the vitality of Canadian institutions of learning. They are therefore in favor of increasing the number of foreign students and trainees.

Since education is a matter of provincial jurisdiction, the Canadian government will actively pursue its discussions with provincial representatives with a view to facilitating the arrival in Canada of an increasing number of students and trainees in the near future. Among other things, these discussions will address the problem of differential tuition fees for foreign students, including those financed in whole or in part by ODA.

RECOMMENDATION

v) That training programs using Canadian business as a teaching resource be expanded substantially;

Accepted

The Government endorses this recommendation, since it considers this dimension particularly significant for Third World countries.

The Government will promote the integration of trainees from developing countries into Canadian businesses which have a mandate to implement projects or provide equipment. Depending on the circumstances, the Government will lend its support to Canadian industries or private sector organizations which decide to establish specialized technical institutions. The Government announces:

1) the creation of a development-associate program to encourage young people to become involved in the Third World. This program will be developed in cooperation with the Canadian Executive Service Organization (CESO).

2) the development of new elements within the INC program with a view to increase support for human resource development.

3) support for universities that includes a phase in which students gain practical work experience as part of their study programs.

RECOMMENDATION

vi) That the visa and other restrictions that prevent foreign students from gaining work experience in Canada be lifted for ODA-sponsored students and trainees.

Accepted

The Government acknowledges the importance of encouraging foreign nationals to study in Canada for the purpose of improving their knowledge and skills. The Government considers it necessary, while safeguarding national interests, to facilitate by all possible means the admission of individuals accepted by recognized Canadian educational institutions. It is in this perspective that the Government decided to exempt foreign students from the fee for obtaining a student authorization and visa. Moreover, the Government will provide greater flexibility vis-a-vis the conditions governing employment during cooperative programs or employment associated with specific training, so that more students will obtain practical training before returning home.

The students and trainees sponsored by the ODA program will profit from this increased flexibility in the same way as other foreign nationals studying in Canada.

RECOMMENDATION

2.5 We recommend that CIDA and IDRC establish a staff exchange program and make greater efforts to use IDRC research in CIDA's human resource development projects. We further recommend that IDRC follow up actively with CIDA, NGOs and other development agents to ensure the practical application of its research. We would hope to see joint IDRC/CIDA projects in the years ahead.

Accepted in principle

The Government accepts this recommendation and will implement it in accordance with the respective mandates of CIDA and IDRC. The two agencies will facilitate exchanges of staff when needs coincide.

IDRC will attempt to ensure that the findings of research projects undertaken with its assistance find a practical application. NGOs, CIDA and other national or international agencies have already used IDRC research results (for example: manual pumps, grain dryers).

CIDA and IDRC will continue to consider opportunities to undertake joint projects.

CHAPTER 3: LINKING AID AND HUMAN RIGHTS

RECOMMENDATION

3.1 The Committee recommends:

i) That emergency humanitarian aid continue to be given on compassionate grounds without preconditions, but that it be monitored closely to prevent abuses;

Accepted

RECOMMENDATION

ii) That the victims of human rights violations not be forgotten when decisions are taken to reduce or deny long-term development aid to governments;

Accepted

RECOMMENDATIONS

iii) That human rights criteria be developed coherently as part of overall Canadian foreign policy, and that these be applied in a universal, consistent and transparent manner;

iv) That such criteria, embracing both individual, civil and political rights and socio-economic and cultural rights, be derived from established standards of international human rights law and convention;

v) That verifiable reports of violations, not ideology or strategic interest, be the basis for unfavorable assessments of human rights observance;

vi) That, more generally, progress on human rights be considered part of development, with assessments of the human rights situation in a given country being related to the overall record of development, particularly from the vantage point of the poorest people.

Accepted in part

The Government is of the opinion that it is difficult to establish strict theoretical criteria in the field of human rights which would be operationally effective in development policy. As the Committee itself has emphasized, human rights questions are often intertwined in ideological or strategic issues. Such standards as currently exist internationally, in particular, the Universal Declaration of Human Rights and the International Covenants on Civil and Political Rights and on Economic, Social and Cultural Rights, are very general in nature. Because of the diversity of legal systems, social values and traditional structures in the countries in which CIDA functions, it is difficult to draw fixed and coherent rules in an area as controversial as human rights.

Moreover, the attitudes of other countries and peoples are not identical to those of Canada in the field of human rights, and these differences of emphasis and value cannot easily be reconciled within a global framework. To the extent that criteria can be established against which to judge the performance of other countries, the most valuable guide is to focus on those violations of human rights which are patently systematic, gross and continuous, whether in the area of civil and political rights, or in the field of economic, social and cultural rights.

Canadian development assistance programs take this approach into account in three ways:

1) The degree to which human rights are respected is a factor in determining eligibility for Canadian development assistance;

2) In situations where there is concern about adherence to the universally accepted concepts of human rights, the content and channels through which development assistance is directed are chosen to alleviate the condition of those oppressed;

3) Policy discussions with developing countries on development cooperation include discussion of the human rights situation where this is warranted.

While it is not easy to make a definitive and coherent categorization in the majority of cases, it is generally possible to identify those extreme situations where violations of human rights are so flagrant that they call

into question our ability to deliver an assistance program to the most deserving people. In these types of cases, which are often volatile and short-lived, it is frequently the case that other donor governments, international organizations and development agencies are also incapable of mounting effective programs. But, where a political dialogue can be maintained, and where a development program can be delivered, the Government is of the opinion that such a program should be maintained if it can help the poorest and most afflicted people in such situations. Moreover, particular attention should be paid to developing the institutional structures and human resources which assist the people of the country concerned to achieve full respect for their fundamental human rights.

Where violations of human rights are systematic, gross and continuous, government-to-government aid is denied or reduced. The basic principle is to ensure that repressive regimes are not legitimized through Canadian development assistance policy, and that victims of human rights violations are not doubly penalized by being deprived of needed outside help as well as of their rights.

RECOMMENDATION

3.2 The Committee recommends:

i) That a Human Rights Unit be established in the Policy Branch of CIDA to conduct training courses for development officers and to co-ordinate human rights policies and programs with the Department of External Affairs;

Accepted

The Department of External Affairs will continue to assume primary responsibility for the human rights aspect of Canada's foreign policy. A unit within CIDA will be given responsibility for ensuring that development assistance programs are consistent with Canada's overall foreign policy concern for human rights. Canadian development officers will receive a briefing on human rights issues as part of their pre-posting orientation program to make them more aware of human rights, and to give them a better understanding of the importance which the Government and the Canadian public attach to this question.

RECOMMENDATION

ii) That CIDA begin immediately to elaborate a Human Rights in Development policy framework, with an appropriate country classification grid, such as the country classification system suggested in Chapter Three of this Report, to be included in its annual report to Parliament;

Accepted in part

The Government shares the view of the Committee that human rights concerns must be fully integrated in Canada's development policies. As part of its overall mandate in the field of international relations, the Department of External Affairs will continue to monitor human rights issues throughout the world, paying particular attention to systematic, gross and continuous violations of human rights.

External Affairs will continue to address problems of human rights through appropriate multilateral organizations and institutions, and through bilateral contacts with the countries concerned.

The Government believes that the establishment of a grid, and especially the classification of countries according to such a grid, would not serve the overall interests of Canadian development assistance or of Canadian foreign policy. The judgments implicit in the use of such a grid are too subjective. The grid would not adequately take into account the vast number of situations where violations of human rights are worrisome, but where they are at the same time unequal, applying only to some aspects of civil and political rights or to selected areas of economic, social and cultural rights. Moreover, the impact of such a grid would be essentially punitive and judgmental rather than positive and developmental. The Government prefers to support positive programs which assist the poorest and those most victimized by violations of fundamental rights.

Canada's development assistance program takes account of the human rights situation in developing countries. Canada will continue to use a combination of public pressure and private persuasion to register our concerns and to make clear the importance of these issues in Canadian foreign and development policy. As it already indicated in its response to the Hockin/Simard report, the Government will establish an International Institute for the Advancement of Human Rights and Institutional Development in order to support government and private

agency initiatives on this matter in Third World countries.

The Report of the Special Rapporteurs on the proposed Institute for Human Rights and Institutional Development noted that Canada, through CIDA, IDRC and the Canadian Human Rights Commission, has begun actively to strengthen and promote human rights and the evolution of institutions to protect and safeguard the rights and liberties of citizens of developing countries.

Canadian development assistance will be provided, where circumstances warrant, to help in the legal enshrinement of rights, in public education, in the holding of elections, in the establishment of ombudsmen, in the protection of the rights of individuals through labor and cooperative organizations, in the provision of legal assistance, and in helping the families of detainees. In this way, developing countries are assisted in strengthening their policies and practices on human rights, and in the development of institutions which generate respect for internationally accepted standards. Without such a strong and supportive infrastructure of laws, institutions, programs and practices, support for human rights becomes rhetorical and ineffective.

The Government approaches the objective of strengthening human rights not only in the context of development aid, but also in the broader context of its relations with other countries.

During appearances by the responsible ministers before Parliamentary Committees, the Government undertakes to provide information concerning human rights in countries receiving Canadian development assistance. Given the subject matter, the committees may wish to hold such meetings in camera. As this is not a field in which perfect answers or solutions exist, the Government will be happy to consider any suggestions which result from such meetings.

RECOMMENDATION

iii) That CIDA collaborate further with the Department of External Affairs in the preparation of an annual ODA-Human Rights Review to be tabled in Parliament and referred to this Committee and to the Standing Committee on Human Rights.

Accepted in part

In exercising their responsibilities for evaluating human rights throughout the world, the Department of External Affairs and CIDA are conscious of the interest and concerns of many Canadians. The Government is committed to holding close, effective consultations on human rights matters with Canadian non-governmental organizations, institutions and groups.

The Government undertakes to respond to, and provide comments on, human rights issues in the course of appearances before the Standing Committee on External Affairs and International Trade and the Standing Committee on Human Rights, by the Secretary of State for External Affairs and/or the Minister for External Relations. The Government does not believe that annual reports to Parliament, in which concrete cases and situations are evaluated and judgments are drawn, would serve the foreign policy interests of Canada. The experiences of other countries, as well as Canada's experience in limited cases, indicate that such reporting procedures become in themselves an object of criticism and contention which compromise our ability for effective action by way of normal diplomatic channels. The Government recognizes, however, the important role played by Parliament, particularly by the Standing Committee on External Affairs and International Trade and the Standing Committee on Human Rights, in reviewing and examining Canadian foreign policy, including Canada's development assistance programs.

RECOMMENDATION

3.3 The Committee recommends:

i) That countries deemed to be "human rights negative" be automatically declared ineligible to receive direct government-to-government assistance;

Accepted in principle

As the Government stated in its response to the report of the Special Joint Committee of the Senate and House of Commons: "The government states that the international promotion of human rights is a fundamental and integral part of Canada's foreign policy. In developing the overall thrust of its foreign policy as well as implementing it, the government takes into consideration the fundamental criterion of systematic, gross and

continuous violations of basic human rights." This policy applies also to the ODA Program.

RECOMMENDATION

ii) That all CIDA country program reviews and project approval documents include a section evaluating human rights according to explicit criteria as laid down in the policy framework;

Accepted with modification

The Department of External Affairs and CIDA will provide the Cabinet with the information available on human rights situations so that the Cabinet may take this aspect into account in determining the budget envelopes allocated to each country, and in determining the channels through which Canadian Official Development Assistance will be provided.

RECOMMENDATION

iii) That in making human rights evaluations, aid officials at all levels consult closely with Canadian NGOs with an established presence in the field;

Accepted

In evaluating human rights situations throughout the world, the Government concurs that the Department of External Affairs and CIDA should draw on the extensive experiences of Canadians working on the ground in many non-governmental organizations, universities, cooperatives, unions, private companies and other institutions. Information drawn from a variety of credible, objective sources is essential if the Government is to make conclusive judgments in the field of human rights which have important implications for Canadian foreign policy and Canada's development assistance programs.

RECOMMENDATION

iv) That Canada work for changes to allow human rights concerns to be put openly on the agendas of the international financial institutions and, in addition, examine very critically multilateral loans to countries deemed "human rights negative" or "human rights watch".

Accepted in principle

Canada will endeavor to ensure that human rights issues are given due consideration in the activities of IFIs. In countries where the human rights situation is particularly troubling, Canada will use its influence to ensure that greater scrutiny is used in the development of country program strategies, the selection and development of projects and the concentration of efforts to assist disadvantaged groups.

RECOMMENDATION

3.4 The Committee recommends that the International Institute of Human Rights and Democratic Development carry out its distinct mandate as an independent, free-standing body working closely with Canadian human rights groups and non-governmental organizations.

Accepted

RECOMMENDATION

3.5 The Committee recommends that military exports from Canada be prohibited under the Export and Import Permits Act to any country that has been declared ineligible for government-to-government aid on human rights grounds.

Accepted in part

The Government has long been concerned about the relationship between military exports and respect for human rights. In its policy statement of September 10, 1986, the Government announced new policy guidelines for the export of military equipment to countries whose governments have a persistent record of serious violations of human rights. The Department of External Affairs, on behalf of the Government, will continue to control closely the export of military goods and technology to such countries, if it can be demonstrated that there is a reasonable risk that the goods might be used against the civilian population.

CHAPTER 4: LINKING AID AND TRADE

RECOMMENDATION

4.1 The Committee recommends:

i) That as a general principle of bilateral aid, Canadian goods and services that, having regard to all relevant circumstances, are competitive and appropriate be purchased in preference to those of any other industrial country supplier;

Accepted

This recommendation is in keeping with CIDA's present policy and practice. CIDA will continue to purchase in Canada competitive Canadian goods and services for its bilateral programs.

RECOMMENDATION

ii) That with regard to tied aid CIDA move expeditiously to implement the guidelines on good procurement practices for official development assistance adopted at the high-level DAC meeting in 1986;

Accepted

Canada participated actively in the development of guidelines on procurement practices which were adopted at the high-level DAC meeting in 1986. These guidelines describe procedures for selecting bidders, for calling tenders, and for awarding contracts for international development projects. Canada will continue to respect these guidelines.

RECOMMENDATION

iii) That the current 80-per cent rule be relaxed in order to increase flexibility in the field for local-cost and developing country procurement, with CIDA's untied spending authority being raised gradually up to 50 per cent of the bilateral government-to-government budget.

Accepted in part

The Government accepts the spirit of this recommendation which is aimed at giving managers greater flexibility to

finance local-cost procurement. This new flexibility is not intended, however, to replace the procurement of Canadian goods and services that are competitive with equivalent products from other industrialized countries.

The Government therefore agrees to adapt its policy on the tying of aid while ensuring that the Canadian private sector continues to be involved in development cooperation through the provision of goods and services.

The Government intends to adopt the following formula: Bilateral Program assistance to Africa south of the Sahara and to LLDCs in other regions where needs are greatest, may be untied up to a level of 50 per cent, while that accorded to other countries may be untied up to a level of 33 1/3 per cent.

RECOMMENDATION

4.2 The Committee recommends further:

i) That CIDA be able to waive tying requirements for some LLDCs in sub-Saharan Africa;

Accepted

The new policy of untying up to 50 per cent of Bilateral Program aid for sub-Saharan Africa and other LLDCs will be implemented in a flexible way reflecting the needs and interests of each developing country; the degree of untied aid will vary from recipient to recipient, depending on the economic situation of the country and its needs.

RECOMMENDATION

ii) That untying be allowed in the case of food aid to the extent of permitting third-country purchases in situations where a neighboring developing country has an exportable surplus of food.

Accepted with modification

CIDA is currently authorized to untie up to 5 per cent of its food aid budget for the purchase of surplus food products from developing countries. The Government does not intend to modify this policy. However, CIDA will carry out more trilateral cooperation arrangements, whenever this is financially desirable and technically possible. Such an arrangement would, for example, exchange Canadian wheat for sorghum in a developing

country having a surplus. The sorghum would then be provided to a third country experiencing a deficit.

RECOMMENDATION

4.3 The Committee recommends:

i) That the Government strongly support efforts within the OECD to restrict mixed credits competition by increasing the costs to donors and by strengthening discipline and transparency in the reporting of ODA;

Accepted

On several occasions, Canada has stressed the dangers of distortion that may arise from mixing development assistance funds and export credits. A study undertaken by the OECD through its Development Assistance Committee (DAC) resulted in the adoption of guidelines conducive to better discipline and greater transparency in mixed-credit transactions.

Accordingly, the minimum level of concessionality allowed by DAC has increased from 25 per cent to 30 per cent since July 15, 1987, and will increase to 35 per cent on July 15, 1988. The minimum requirement will be higher for transactions involving LLDCs, where it has been increased to 50 per cent since July 15, 1987. This measure is intended to restrain the granting of mixed credits by making them more expensive.

DAC members will proceed on a regular basis to examine mixed-credit transactions with a view to safeguarding the objectives and priorities of development assistance.

RECOMMENDATIONS

ii) That the Government ensure that no part of any Canadian concessional export financing package is counted as ODA unless it meets CIDA's development criteria as defined in the ODA charter;

iii) That efforts be made to improve Canada's export position in developing countries that do not compromise the integrity of the aid program.

Accepted

Canada, as indicated earlier, is committed to the code of conduct proposed by DAC with respect to the use of export credits on a concessional basis.

In order to ensure that Canadian firms are not placed in a position of disadvantage relative to other firms from industrial countries, CIDA will continue to use parallel financing with the EDC.

The Government reaffirms its intention to report as ODA the concessional credits that it grants through the EDC, when they meet the following development criteria:

1) the recipient country is eligible for Canadian development assistance;

2) the project has high priority and is part of the recipient country's development plan. If this is not the case, the minister of finance or of planning of the recipient country must approve the project;

3) the minister of finance or of planning of the recipient country must justify in writing the developmental value of the project, and certify the country's capacity and commitment to operate and maintain the project once it is completed.

The amounts paid from the Government Account will not be considered as part of the regular aid program in calculating the ODA/GNP ratio that the Government undertakes to achieve.

The Government will therefore help to increase Canadian exports to the Third World without compromising the integrity of the aid program.

RECOMMENDATION

4.4 The Committee recommends:

i) That import promotion be a declared objective of ODA policy, particularly in the case of CIDA's core program countries;

Accepted

Following Canada's commitment at the 4th UNCTAD conference in 1976, the Government established a non-profit organization, the Trade Facilitation Office (TFO), intended to assist developing countries increase their

exports to Canada and to other industrialized countries. To date, CIDA has contributed about $3 million to this organization.

The Government considers that the promotion of trade flows between Canada and Third World countries is an effective means of assisting the economic growth of those countries.

The Government will undertake consultations with developing countries having weak marketing capabilities and with Canadian importers in order to define a plan of action in this area. In addition, the Government intends to increase substantially its contributions to programs aimed at supporting efforts to market the products of these countries in Canada, as well as in other industrialized countries.

RECOMMENDATIONS

ii) That the Government seek to avoid conflicts between ODA objectives and trade policies towards those countries;

iii) That, as part of a long-term strategy of trade liberalization and adjustment, the Government work out a realistic agenda for reducing protectionist barriers to developing country imports and for implementing the necessary restructuring programs for those affected by increased competition.

Accepted

The concerns of developing countries will be considered in the context of the Uruguay Round of trade negotiations begun in September, 1986. Canada is encouraging the full participation of developing countries in these most important talks.

In the area of human resource retraining and assistance to companies, the Government is continuing its support of programs aimed at facilitating industrial restructuring in Canada and making possible a smooth transition toward increased trade liberalization which, among other positive results, will benefit developing countries.

The Canadian Generalized System of Preferences (GSP) provides preferential treatment to a large selection of products from developing countries. More than 60 per cent of the imports from such countries enter Canada duty free. Canada is a signatory to the Multi-Fibre Agreement and maintains import quotas on textiles and clothing.

Nevertheless, between 1982 and 1986, imports of clothing from developing countries increased in volume by 65 per cent and in value from $668 million to $1.7 billion; in 1986, these accounted for over 90 per cent of imports in this sector. Although over 50 per cent of imports are accounted for by four major sources, imports of clothing from other LDC suppliers have tripled in volume in the last five years and increased in value from $110 million to $550 million.

Canada has recently completed the renegotiation of some 22 bilateral restraint arrangements which expired at the end of 1986. The new arrangements provide assured market access levels and give significantly more favorable treatment to newer developing country suppliers.

In the footwear sector, quotas were eliminated effective December 1, 1985 except for those on women's and girls' dress shoes and casual footwear. These remaining quotas are to be phased out by December 1, 1988.

CHAPTER 5: AID AND POLICY DIALOGUE

RECOMMENDATION

5.1 The Committee recommends:

i) That CIDA evaluate the long-term economic and environmental sustainability of existing capital projects and either reorient or phase out those that are unlikely to contribute to self-reliant development in harmony with the natural environment;

Accepted

The Government will pay particular attention to the long-term economic viability of capital projects in order to assist recipient countries to benefit fully from these investments. Depending on the needs of each country, the measures taken could include advice on the country's economic policies which affect the cost-effectiveness of a capital project, the provision of replacement parts or maintenance assistance, or the training of local personnel.

All projects approved since 1986 conform to CIDA's policy on the environment. Projects in the implementation stage, which were approved before 1986, are also subject to periodic evaluations to ensure that they conform to the policy. When necessary, CIDA will ensure that adequate steps are taken to mitigate any negative impact of these projects.

RECOMMENDATION

ii) That CIDA, before considering new capital projects, place a high priority on the maintenance or rehabilitation of projects that can meet the tests set out above;

Accepted

CIDA will give priority to the maintenance and rehabilitation of infrastructure put in place by CIDA. In addition, the Agency will support the development of local skills to ensure that the investments benefit the target population, and are sustainable.

RECOMMENDATIONS

iii) That in the most seriously affected countries, CIDA support the development of projects that explicitly address the balance of payments situation;

iv) That in these countries CIDA also give high priority to the increased use of flexible program-type assistance;

Accepted

CIDA gives particular importance, bilaterally and multilaterally, to developing countries suffering from chronic disequilibrium and long-term balance of payments difficulties. These problems are largely structural and their correction requires basic reforms.

In the future, CIDA will rely upon more flexible transfer instruments such as program assistance for the purchase of commodities and industrial materials for those countries which have undertaken economic adjustment programs.

Canada also plays an active role among international organizations such as the World Bank and the regional development banks to ensure that program assistance from multilateral donors responds to the needs of countries with serious balance of payments problems.

RECOMMENDATION

v) That in its economic policy discussions with the recipients of such program transfers, CIDA ensure that the structural adjustment or other reforms it is proposing reinforce, or at least are consistent with, the basic objectives of the Canadian ODA program.

Accepted

Regular exchanges take place with recipient countries and with the executive directors of the International Monetary Fund and the World Bank to ensure that the objectives pursued are complementary. The potential differences between the objectives of the Canadian aid program in a country and a structural adjustment program can be reduced by strengthening international co-ordination of aid. Canada has been a strong proponent of this approach within DAC.

RECOMMENDATIONS

5.2 The Committee recommends:

i) That the Canadian representatives on the governing boards of the international financial institutions promote approaches to structural adjustment lending in developing countries that fully address the effect of economic policy conditionality on the poorest people;

ii) That Canada in its bilateral program support investments in social and human development as a concomitant to macro-economic adjustment, so that the burden of policy reform falls least heavily on the poor;

Accepted

Structural adjustment programs are both inevitable, and desirable, to re-establish a climate of growth and to assure the effective management of foreign aid. Nevertheless, there is growing concern about the negative effect these programs have on the lives of the most disadvantaged populations. The programs, administered by international financial institutions which attempt to introduce changes that will improve the economic performance of these countries, are not in themselves responsible for the hardships. Indeed, without these adjustments, living conditions in developing countries would continue to deteriorate. Nevertheless, it is evident that in the short term, the poor are vulnerable to the impact of these programs. Their protection should be taken into account in the design of programs, and in the type of assistance provided to these groups.

The departments concerned, and the Canadian executive directors of international financial institutions, are encouraged to invite their respective institutions to pay particular attention to the implementation of structural adjustment "with a human face". The Government endorses the specific measures the World Bank intends to take, and its performance in this area will be followed attentively. In addition, the role that NGOs can play in moderating the adverse impact of structural adjustment on the poor, and more particularly on women, will be reinforced. The Government will also stress these humanitarian concerns in its bilateral discussions with governments of recipient countries, adapting its bilateral programs as required.

RECOMMENDATION

iii) That Canada agree to specific structural adjustment packages, provided they meet the test set out above, are adequately funded and sufficiently long-term.

Accepted

Canada participates in structural adjustment programs in concert with the World Bank. We have subscribed an amount of $100 million for the Special Facility for Africa, aimed at helping the countries of sub-Saharan Africa to carry out necessary reforms to improve their economic and social conditions. Canada has also instituted a moratorium on the repayment of development assistance loans of some developing countries in Africa which have demonstrated their willingness to undertake structural reforms. The Government agrees with the Committee's view that the availability of adequate financial resources and the long-term application of reforms necessary for structural adjustment will increase the chances of success for these programs. The Government also intends to pursue its efforts to stimulate discussion and action towards lessening the debt of the least-developed countries.

RECOMMENDATION

5.3 The Committee recommends that CIDA's approach to policy co-ordination stress co-operation with the recipient country and with other like-minded donors on strengthening the capacity of local government institutions to co-ordinate aid and to integrate it with coherent development plans.

Accepted

Canada has been an ardent proponent of co-ordination in a variety of international fora. As recommended by the Committee, CIDA will put increasing emphasis on strengthening the capacity of recipient country institutions to plan, manage and evaluate programs in conformity with national development plans.

The decentralization of CIDA management will help to achieve this objective more easily.

In addition, Canadian technical assistance will be put at the disposal of the World Bank and the UNDP to enable them to help developing countries formulate and adapt their development plans.

RECOMMENDATION

5.4 The Committee commends the Government for its initial five-year moratorium on ODA debt for Sub-Saharan African countries announced at the May 1986 United Nations Special Session, and we would urge further remedial action, such as the extension of the moratorium to other official debt in cases where there is critical need and the recipient government has committed itself to a program of recovery. We believe that Canada should urge the donor community to adopt similar measures and, in deserving cases, to consider additional steps such as partial debt forgiveness, interest rate reductions, or the conversion of loans to grants (in the case of the World Bank, the conversion of harder-term loans to IDA credits).

Accepted in principle

The Government has taken the following measures:

1) debt forgiveness for Mauritania, Togo and the East African Community;

2) a moratorium on the debt of African countries south of the Sahara;

3) an aid program entirely financed by grants;

4) conversion to grants of the non-utilized part of development assistance loans.

Other countries, such as Great Britain, the Netherlands, Italy, and Sweden have recently initiated similar measures.

The Government will table legislation in Parliament requesting authority to forgive the development assistance loans of sub-Saharan African countries which are eligible, and which satisfy the conditions of the debt moratorium of 1986.

In addition, the Government will study the possibility of extending the legislation to include some other Third World countries, more specifically those of the Caribbean. Decisions will be taken individually and only when certain conditions are met, where the development of a country has been severely retarded by foreign debt, and where it has agreed to a structural adjustment program recognized by Canada and the international community.

RECOMMENDATION

5.5 On trade, the Committee notes that the seventh session of UNCTAD will take place in July 1987 and that many developing countries will be participants in the Uruguay Round of the Multilateral Trade Negotiations under the General Agreement on Tariffs and Trade launched last September. We therefore urge the Government to use these negotiating forums actively to pursue ways of aiding the trade prospects of low-income countries.

Accepted

This recommendation is in agreement with the policies and approach adopted by Canada at the GATT and UNCTAD. The Government actively encourages developing countries, including Low-Income Countries, to participate at the multilateral trade negotiations in Uruguay. Indeed, support is provided directly (bilaterally and multilaterally), and indirectly (through the Commonwealth Secretariat, as well as the secretariats of UNCTAD and the GATT) to developing countries to help them identify their interests and to negotiate effectively. Within UNCTAD, Canada has emphasized the interrelation between financial and commercial problems as well as the repercussions these can have on development plans. One of the objectives of the Government is to seek approval of a work plan attempting to improve understanding of the problems facing developing countries, and to foster consensus on additional measures which the international community could adopt to help developing countries.

CHAPTER 6: AID ALLOCATIONS: CHANNELS, SECTORS, COUNTRIES

RECOMMENDATION

6.1 The Committee recommends that the 2 per cent figure for international humanitarian assistance be regarded as a base minimum, and that supplementary funding be available during the fiscal year through special allocations of up to 1 per cent of the ODA budget in order to match the voluntary relief contributions of Canadians. These allocations would represent an additional amount from general revenues and would not be taken from existing programs within the ODA budget. With respect to aid to refugees, the Committee recommends further that more attention be given within CIDA's bilateral regional branches to the funding of multi-year relief and resettlement projects that specifically address the long-term needs of refugees not currently being met through the country program structure. Where possible, such projects should be integrated with existing country programs.

Accepted in principle

The Government accepts the overall recommendation. However, if urgent needs were to arise in the course of a fiscal year, its first response would be to reallocate the budget rather than to request supplementary allocations.

To encourage Canadians to respond to emergency appeals by international organizations, the Government agrees to match Canadian voluntary contributions. The matching formula, as well as the budgetary envelope, will be established in each individual case.

The Government is prepared to provide multi-year funding for refugee resettlement and job creation projects in response to official requests from countries sheltering refugees. Canada already participates in such projects, notably for Afghan refugees in Pakistan. Mission Administered Funds (now called the Canadian Fund for Local Initiatives, or Canada Fund) have supported refugee resettlement programs in several other countries and will continue to fund this type of initiative.

RECOMMENDATION

6.2 The Committee recommends that non-emergency food aid not exceed 10 per cent of the ODA budget, and that where it does not meet the conditions described above, the funds be reallocated within the agricultural sector.

Rejected in part

The Government is unable to accept this recommendation since it considers the use of food aid an effective and flexible instrument for helping developing countries face emergency situations or major balance of payments deficits. Moreover, food aid can also be effectively used in helping refugees.

In the context of increasing resources for ODA, the Government intends to increase the food aid budget by 5 per cent annually.

The Government is pursuing intensive international action to convince its commercial partners, especially major agricultural producers, to abandon food subsidy activities. The Government hopes that the international negotiations under GATT will soon lead to a consensus on this matter. Such a consensus would benefit industrialized countries as well as those in the Third World. The Government will from time to time review its food aid allocations to ensure that they are in line with the needs of recipient countries.

The Government recognizes that food aid is not always the best form of development assistance, especially when it has the effect of discouraging local agricultural production. However, well-managed food aid, that takes into account the development of the local agricultural sector, is often a very appropriate way to meet both humanitarian and economic needs. To make its developmental food aid program more effective, the Government will annouce a new food aid policy framework.

RECOMMENDATION

6.3 The Committee recommends that contributions to multilateral programs be maintained at an average level equal to approximately one-third of the ODA budget. In particular, the Committee recommends that Canada strongly support the work of the Consultative Group on International Agricultural Research, and that the International Fund for Agricultural Development receive high priority within multilateral

funding allocations. Canada should increase its contribution to the IFAD replenishment and should also make a significant commitment to the special facility for sub-Saharan Africa. CIDA should be encouraged to explore the possibilities for joint projects with IFAD.

Accepted

The Government broadly supports this recommendation.

Canada is currently one of the leading donors to agricultural research. We intend to maintain our commitments in this sector and to take advantage of our position to influence international organizations, NGOs, and ODA Crown Corporations to do more in Africa.

Canada is already a major contributor to the International Fund for Agricultural Development (IFAD) with a share of funding equal to 5.6 per cent of that contributed by OECD countries. In addition, Canada has made a contribution of $100 million to the International Bank for Reconstruction and Development (IBRD) to help establish the Special Facility for Sub-Saharan Africa. We agree, when appropriate, to work with such international institutions as the World Bank, regional banks, IFAD, and other institutions in undertaking jointly funded projects.

RECOMMENDATIONS

6.4 The Committee recommends:

i) That the distribution of bilateral ODA among CIDA's regional branches maintain roughly its current balance;

ii) That the strong concentration of CIDA's bilateral aid on low-income countries be maintained;

iii) That there be increased funding for responsive and non-CIDA bilateral programs but that the direct government-to-government portion of overall bilateral assistance not fall below one-third of total ODA.

Accepted in principle

Canada reaffirms its objective of allocating 0.15 per cent of the GNP to LLDCs, and will direct at least 75 per cent of its Bilateral Program assistance to low-income countries and small island states. It will also encourage

autonomous Canadian and international organizations to support its objectives and, in particular, to pay greater attention to low-income countries in Africa.

RECOMMENDATIONS

6.5 The Committee recommends:

i) That a basic-needs human development element be strongly integrated into all bilateral country programming;

ii) That human resource development, especially that of benefit to the poorest people, particularly women, be considered a criterion of all bilateral aid rather than only a single sectoral concentration;

iii) That further allocations by sectors be specific to a regional or country program, that is, not determined according to any general formula;

iv) That in maintaining agriculture and food production as a priority of the aid program, Canada impress on recipient governments the importance of policies that provide incentives to small farmers;

Accepted

Human resource development will be the "lens" through which all activities financed by the ODA budget will be examined. We will ensure that, prior to undertaking a project which entails the supply of goods (e.g. fertilizers) or equipment (e.g. hydro-electric turbines), the intended target group is able to use these items in an appropriate manner. Should this not be the case, CIDA will undertake a training program and/or will assist the development of local institutions capable of human resource training to ensure the proper use and maintenance of the goods and equipment.

The sectors of activity will be selected on the basis of the developing countries' specific needs and, to some extent, the availability of Canadian resources.

Whatever combination of sectors and activities are selected as appropriate for individual countries, the development assistance program in total must contribute to the achievement of the following objectives:

1) Poverty alleviation in rural and urban areas, including improved access to health, family planning, nutrition, education, employment and decision-making;

2) Structural adjustment of economies to cope with debt and reduced export earnings and to improve economic management;

3) Increased participation of women in planning and implementing programs and projects broadly designed to promote economic growth and social change, and in other activities specifically targetted to assist women;

4) Environmentally sound development which is ecologically sustainable, responsive to human needs and appropriate to the circumstances of the particular developing country or region. This would include environmental assessment of all capital projects and encouragement of the adoption of environmental strategies;

5) Food security, including agricultural research, production, extension services, post-harvest technology, transportation and marketing, and the use of food aid for developmental purposes;

6) Energy availability, including the development of existing resources for optimum efficiency, and research and development of renewable and sustainable alternatives.

RECOMMENDATION

v) That CIDA also direct much more attention to developing projects and programs that respond to the realities of Third World urbanization and attempt to meet the basic needs of the swelling ranks of urban poor;

Accepted

The Government believes that this recommendation addresses an emerging reality in the Third World. Problems related to urbanization will become more and more crucial in the decade ahead. By the year 2000, more than half of the population in the Third World will live in cities.

The Government will develop its cooperation program with the Federation of Canadian Municipalities in order to encourage them to share their expertise with the

municipalities in the Third World. It will also encourage institutions and non-governmental organizations to increase their efforts to address the problems of urbanization.

Once it is established from a country analysis that a solution to problems of urbanization is a priority in a recipient country, CIDA's Bilateral Program Branches will give preference to projects focusing on human resource development with a view to improving the managerial capability of local decision-makers.

RECOMMENDATION

vi) That CIDA, as part of the implementation of its new policy on the environment and development, consult closely with NGOs and environmental groups in ensuring that appropriate procedures of social and environmental impact assessment are carried out for large capital projects, especially those in the energy and forestry sectors.

Accepted

The Minister for External Relations recently announced an environmental policy which applies to all projects under CIDA's Bilateral Program. All organizations, institutions, and Crown Corporations receiving ODA funding are invited to implement this policy. The Government is committed to:

1) carry out an environmental impact assessment of all projects likely to involve environmental risks. The assessment framework currently used for bilateral programs will be adapted to take into account the specific features of projects developed by companies, NGOs, and institutions;

2) attach greater importance to projects designed to improve the environment and to restore natural resources;

3) direct more attention to making the Canadian public aware of the diverse aspects of environmental protection;

4) encourage establishment in the Third World of institutions concerned with designing development projects in harmony with the environment, and support the efforts of any appropriate institution to manage the

environment in a manner compatible with sound development;

5) put more emphasis on developing local capacity to collect, interpret and use environmental data.

RECOMMENDATIONS

6.6 The Committee recommends:

i) That the existing system of country categories be abolished;

ii) That within each region of CIDA activity, the eligibility of countries for core programming status be based on development criteria, in particular:

- the absolute need of the recipient country;
- Canada's experience with the country as an aid partner;
- the compatibility of the country's development priorities with those of Canada;
- the demonstrated capacity of the recipient to use aid wisely in ways that promote human resource development and are of direct benefit to the poor; and
- the respect shown for human rights in the broadest sense;

iii) That the total number of core program countries (excluding regional groupings) not exceed 30;

iv) That as a general guideline these countries receive at least 80 per cent of direct bilateral aid, the remaining 20 per cent of funds to be allocated on a project-by-project basis among all other developing countries.

Accepted

The Government welcomes the recommendations and will propose a new eligibility system.

CHAPTER 7: STRENGTHENING POLICY

RECOMMENDATION

7.1 i) The Committee recommends that CIDA be given a clear parliamentary mandate spelling out the principles of a Development Charter.

Accepted with modifications

This response to the parliamentary committee enables the Government to put forward its views on Official Development Assistance.

In a public statement enshrining, among others, the three principles laid down by the Committee, the Government will reaffirm the guidelines governing its commitment to international development.

The mandate of Canadian development assistance is twofold. First, to support the development activities of the countries of the Third World by collaborating with their efforts to achieve autonomous and self-sustaining economic and social development which responds to their needs and respects their environment; and second, to provide humanitarian assistance as required. The international political and economic interests of Canada and of the world community are thus served by the promotion of social justice, international stability, and long-term economic progress.

For the moment, the Government does not deem it appropriate to proceed by way of legislation to spell out the development charter and CIDA's mandate.

RECOMMENDATION

ii) The position of Minister for External Relations should be replaced with a Minister for International Development, responsible for CIDA and under the general authority of the Secretary of State for External Affairs.

Accepted

The minister responsible for Canada's international development assistance program will be the Minister for External Relations and International Development under the general authority of the Secretary of State for External Affairs.

RECOMMENDATION

iii) The responsibilities of the Minister's role for overseeing the operations of CIDA and developing policy should be spelled out carefully in the legislation.

Rejected

The Government does not feel that it is appropriate to proceed by way of legislation. The Government will continue to make known the division of departmental responsibilities as it did for the current Minister for External Relations, and for the Minister for International Trade.

RECOMMENDATION

iv) To buttress the Minister's role, the Committee recommends the creation of an International Development Advisory Council, to include representatives of important ODA partners in Canada such as NGOs, academics and business, as well as other distinguished Canadians.

Accepted in another form

The creation of an International Development Advisory Council is not considered essential to ensure consultations with Canadians interested in development assistance.

The Government considers that the primary responsibility for advising the Government rests with Parliament. The reform of the parliamentary committee system makes it possible for parliamentarians to play their role more effectively in the formulation of policy.

The Government wishes to see the Standing Committee on External Affairs and International Trade, taking advantage of its experience and profound understanding of the problems of developing countries, make use of all possible opportunities to formulate advice on the direction of government policy on development assistance.

Over the past three years, the Ministers have increased efforts to involve all development partners in special consultations. Some consultations were held on a continental basis (Africa), on a regional basis (Sahel) or on the basis of a specific country (the Philippines). Others were held to allow specific groups to express their views, such as: The Canadian Council for International

Co-operation, the Canadian Export Association, the Conference Board of Canada, and the Association of Consulting Engineers of Canada.

The Minister for External Relations and International Development will outline a plan for annual consultations which will permit an exchange of views with Canadians and provide the opportunity to inform them about international development issues.

The Government will designate an annual "Development Day", and will invite interested Canadian groups (Parliament, schools, businesses, unions, cooperatives) to organize special events.

As part of its preparations for the 1988 Economic Summit in Toronto, the Government will hold consultations with representatives of Canadian and international organizations and institutions on the problems of the developing countries.

RECOMMENDATION

7.2 We recommend that the Department of Finance retain final responsibility for Canada's participation in the World Bank and the International Monetary Fund, but that Canadian policy be developed in close, continuous consultation with CIDA. We recommend further that the two departments prepare a joint statement on their respective responsibilities for the Bank and the Fund and on procedures for consultation.

Accepted

The two departments will prepare a joint statement on their respective responsibilities and on consultation procedures with these agencies. This joint statement will be presented to the Standing Committee on External Affairs and International Trade as an annex to the present response.

RECOMMENDATION

7.3 We recommend that Petro-Canada International Assistance Corporation report to Parliament through the Minister of International Development, rather than jointly through the Minister of Energy, Mines and Resources and the Secretary of State for External Affairs as is now the case.

Decision postponed

The Government is currently reviewing the question of the possible privatization of Petro-Canada. Under the circumstances, the Government is reserving its decision on the recommendation until such time as the future of Petro-Canada is resolved.

RECOMMENDATION

7.4 We recommend that the International Centre for Ocean Development report to Parliament through the Minister of International Development.

Accepted

The International Centre for Ocean Development will report to Parliament through the Minister for External Relations and International Development.

RECOMMENDATION

7.5 We recommend that IDRC's special, autonomous status within Canada's ODA system be maintained and that it continue to report to Parliament through the Secretary of State for External Affairs. To ensure that IDRC remains an innovative and dynamic organization, we recommend that substantial decision-making authority be transferred from headquarters to its well established system of field offices.

Accepted

The International Development Research Centre will continue to report to Parliament through the Secretary of State for External Affairs.

IDRC will take all steps necessary to ensure the continued timely response to the needs of its partners in the Third World through such measures as the further delegation of authority to its field offices.

CHAPTER 8: IMPROVING AID DELIVERY THROUGH DECENTRALIZATION TO THE FIELD

RECOMMENDATION

8.1 We recommend that Mission Administered Funds be increased gradually in line with the ability of Canadian Missions to select and support small projects that are effective, innovative and of genuine benefit to the poorest people and communities.

Accepted

The amount of the increase for the Canadian Fund for Local Initiatives (Canada Fund), formerly the Mission Administered Fund (MAF), will vary depending on the ability of Canadian missions to analyze and evaluate the competence of local organizations as well as the quality of projects presented.

The Canada Fund will have the following objectives:

1) To provide financial support to local groups undertaking development projects;

2) To support initiatives at the community level which have a direct impact on the population (small dispensaries, literacy, integration of women into economic activities, environmental protection, etc.);

3) To develop or strengthen local institutions.

As a result of a number of pilot projects, CIDA is now able to increase the number of countries in which there are "micro-realization" projects. "Micro-realization" projects are small-scale local projects based on agriculture, livestock breeding, craft manufacturing, small industries or community services. They involve three partners: the participating community and the governments of the developing country and of Canada. The participation of the community in determining its needs, and in formulating plans to meet these needs, is an essential element of these projects.

RECOMMENDATIONS

8.2 We recommend:

i) That substantial decentralization to the field be an essential priority of CIDA;

ii) That decentralization be undertaken comprehensively and involve the transfer of significant numbers of senior officials and decision-making authority from headquarters to the field;

iii) That Canada Partnership Centres, or regional offices headed by senior officials at the vice presidential or director-general level with corresponding project approval authority, be the principal method of decentralization.

Accepted in principle

The Government entirely supports the spirit of these recommendations as it believes that decentralization is a means to improve the efficiency of management, and also to improve the quality and the efficiency of its development assistance program.

The Government plans to implement decentralization in accordance with the following principles:

1) to involve recipient governments and their populations as closely as possible in the planning, management and evaluation of aid programs and projects;

2) to avoid the creation of additional levels of bureaucracy;

3) to delegate more decision-making authority to managers in the field, without modifying the present level of ministerial authorities to approve projects or award contracts to Canadian individuals and organizations;

4) to ensure that there is no duplication of authority or responsibilities between administrators at headquarters and those in the field;

5) to invite business and non-governmental organizations which are working in developing countries to associate themselves with this process;

6) to follow a phased approach which will permit experimentation and evaluation.

Increased costs in financial and human resources will be outweighed by the benefits of:

1) a more rapid and sensitive response to the increased needs of Third World countries, as a significant reduction in the time needed for the identification and planning of projects is predicted;

   For example, in the case of a medium-sized project of approximately $5 million involving both Canadian and local goods and services, the time required to move from the identification to the implementation stage could be reduced by half. The time required to start implementation of larger capital projects, such as a hydro-electric development scheme, could be cut by a quarter to a third. This smaller proportional saving would result from the continuing need to review and approve the projects and contracts in Canada.

2) improved consultation on the social and economic policies of Third World countries, and greater coherence between these policies and the development cooperation program;

3) increased participation of developing countries and their institutions in the planning and implementation of projects which will assist the development of local human resources;

4) improved monitoring of programs and of projects in progress. As the administrative and professional expertise will be more readily available in the field, it will be simpler to react to new situations as they arise and to modify components of a project in consequence;

5) increased visibility and credibility for Canada within the developing countries;

6) improved program co-ordination with recipient countries and with other donors.

The diversity of human resource development, social and economic situations, as well as of the level of institutional development in these countries, argues in favor of a systematic but flexible approach to decentralization adapted to local conditions as well as to Canadian development assistance programs.

CHAPTER 9: BUILDING PARTNERSHIPS

RECOMMENDATION

9.1 The Committee recommends:

i) That Canadian NGOs continue to play an active and substantial role in Canada's overseas development efforts, with particular attention to strengthening the human resource development component of ODA;

Accepted

The Government has provided increased resources to Canadian NGOs and institutions reflecting the Government's objective of bringing Canadian institutions and groups into international development. The Government believes that the participation of Canadians in a concrete way provides developing countries with a high degree of expertise and skills. Moreover, Canadians who know the conditions in developing countries are in a better position to explain the problems and hopes of the Third World within Canada. The Government will continue to assist NGOs which have particular skills relevant to human resource development.

RECOMMENDATION

ii) That responsive funding for NGOs continue to increase significantly, but in a responsible fashion so as to ensure that resources are used efficiently and the absorptive capacity of NGOs is not strained;

Accepted

The Government will gradually increase funding levels to NGOs and other voluntary sector organizations. We will provide these organizations with multi-year program funding wherever possible. Accordingly, CIDA will satisfy itself that these organizations have the requisite managerial skill to operate within this autonomous framework. CIDA will also support, at their request, organizations seeking to decentralize their operations to the field.

RECOMMENDATION

iii) That NGOs be free to operate in any country of the world, and that projects aimed specifically at assisting the poor and/or victims of human rights abuses be eligible for matching assistance from CIDA. It should be understood that where Canada has no official presence, NGOs may be at their own risk;

Accepted in part

NGOs can work in the country of their choice. However, the Government does not co-finance their activities in countries which are not eligible for Canadian aid.

RECOMMENDATION

iv) That as a general rule, CIDA assist non-governmental organizations in developing countries through Canadian NGOs, not directly;

Accepted in part

As a general rule, CIDA already channels a great part of its contribution to Third World non-governmental organizations through their Canadian counterparts.

For a number of years, CIDA has been gradually increasing the part of the budget which is allocated to Canadian NGOs; this will continue to grow in the future.

As a consequence of country focus programs, Canadian NGOs have also been able to obtain additional funds from bilateral programs. This money has helped establish projects which also involve developing country NGOs.

The Government continues to believe that the criterion of effectiveness should determine the choice of organization responsible for the implementation of a project. We will therefore continue to finance Third World NGOs directly to the extent that they are capable of absorbing and of managing their financial resources.

The Government agrees to consult Canadian NGOs working in the field, as required, before funding indigenous NGOs directly. The decentralization of aid management will make the process of consultation easier and more direct.

Three separate mechanisms permit bilateral programs to finance not only indigenous NGOs, but also local communities such as villages or municipalities. These mechanisms, each of which has a different form of management, are:

1) Canadian Fund for Local Initiatives (Canada Fund):

The management of this fund is delegated to the Canadian Ambassador or High Commissioner, who will generally inform the government of the recipient country of the decisions taken within the program. To decide that funds should be channeled through a Canadian NGO would needlessly complicate the decision-making process. The Government would lose the flexibility which allows it to respond immediately to all incoming requests.

2) "Micro-realizations":

These are bilateral projects planned and implemented under the authority of the recipient government. If the recruitment of a Canadian executing agent were considered necessary, the Government would consider the possibility of using a Canadian NGO.

3) Counterpart Funds:

These funds, which are in the possession of the recipient government, are managed by the two governments, recipient and Canadian. They are used to finance the local costs of bilateral projects and, in certain cases, those undertaken by private non-profit organizations.

RECOMMENDATION

v) That country-focus projects involving NGOs be encouraged, but not seen as a substitute for responsive programming.

Accepted

The country focus mechanism is intended to provide a means, within a country program, for the particular skills and capabilities of non-governmental organizations and institutions to be drawn upon to meet CIDA program objectives, particularly in the sector of social

development. It is not seen as a substitute for responsive programming.

RECOMMENDATION

9.2 The Committee recommends:

i) That funding for the Institutional Co-operation and Development Services division be increased in parallel with responsive programming for NGOs;

Accepted

The Government accepts the principle underlying this recommendation. The allocation of funds will be determined by the needs of developing countries and the capacity of Canadian organizations to meet these needs.

RECOMMENDATION

ii) That projects funded through ICDS cover not only direct costs, but also overhead expenses that are clearly associated with project delivery;

Accepted

CIDA already pays a substantial portion of overhead costs related to the projects of institutions receiving funding from CIDA's Institutional Cooperation and Development Services Division. This program supports the initiatives of a large group of Canadian institutions (colleges, universities, cooperatives, labor unions, etc.). CIDA will rigorously examine overhead costs with a view to establishing an appropriate level of financing. This procedure will be followed for organizations which are not subject to the competitive contract awarding process in CIDA. In place of a financial contribution, these organizations must normally provide some in-kind contribution to help defray program costs.

RECOMMENDATION

iii) That universities and other institutions continue to be invited to participate in country-focus projects, and that representatives of the academic, NGO and business communities meet with CIDA officials in an effort to establish mutually acceptable guidelines pertaining to their respective responsibilities

and roles within the country-focus/bilateral framework.

Accepted

Universities and other Canadian organizations in the training field will have a larger role to play as CIDA partners in development assistance, given the increased importance of human resource development in the aid program. Within the framework of the objectives defined for each country, the country focus mechanism will be used to associate colleges and universities with the implementation of projects when appropriate.

CIDA will meet with representatives from universities, NGOs, and the business community to review the operational guidelines of the country focus mechanism.

RECOMMENDATION

9.3 The Committee recommends:

i) That budgetary allocations for CIDA-INC be increased substantially over the next five to ten years, to a level that is sufficient to respond to genuine business development proposals;

Accepted

The budgetary allocation for INC will be increased. CIDA will work closely with the business community to establish additional facilities in response to development needs. In addition, within the bilateral program, lines of credit provide Canadian business with preferred access to developing countries' markets in specific sectors identified in the country program as development priorities. In certain countries, CIDA will introduce general lines of credit in order to meet both the needs of developing countries, and of Canadian business.

RECOMMENDATION

ii) That Canadian businesses become much more aggressive in meeting the needs and responding to the commercial opportunities within developing countries, particularly in the area of technical co-operation;

Accepted

RECOMMENDATION

iii) That there be closer interdepartmental consultation and co-operation between CIDA-INC and trade development officers at the Department of External Affairs;

Accepted

An inter-departmental consultative mechanism is in place to approve funding from the Industrial Cooperation Program (INC). Similarly, our embassies or high commissions in the countries concerned are advised of the financial requests during the analysis and approval stage.

In light of the increase in INC activity, the process of consultation between CIDA and trade development officers of the Department of External Affairs will be strengthened and made more systematic.

RECOMMENDATION

iv) That CIDA-INC not expect or demand results from industrial co-operation activities in a short time frame;

Accepted

RECOMMENDATION

v) That CIDA pay great attention to the need for establishing good lines of communication between the proposed regional offices, CIDA headquarters and the Canadian business community;

Accepted

RECOMMENDATION

vi) That CIDA-INC endeavour to respond to the initiatives of Canadian businesses in as dynamic and flexible a fashion as possible, but that it not sacrifice developmental criteria in the bargain;

Accepted

The Government will put in place new programs, or adapt already existing programs, in order to respond in as

flexible and as dynamic a fashion as possible to the initiatives of Canadian businesses responding to developing country needs.

RECOMMENDATION

vii) That CIDA undertake an in-depth analysis of the implications of establishing an equity instrument under the auspices of CIDA-INC, with a view to putting such a facility in place.

Rejected

Several OECD countries have experimented with equity financing facilities in the Third World. The conclusion of a recently completed evaluation was that the facility has not given the desired results either from the socio-economic or from the financial view point. Facilities to encourage or to protect equity investment exist under the auspices of the International Financial Corporation of the World Bank, the Multilateral Investment Guarantee Agency, and the Canadian Export Development Corporation.

The Government does not believe further study is warranted at this time.

RECOMMENDATIONS

9.4 The Committee recommends:

i) That the share of ODA devoted to responsive programs supporting the international development initiatives of Canadian NGOs, institutions and businesses rise progressively to 15 per cent by 1995-96;

ii) That, in any case, this share not exceed an amount equal to one-half of government-to-government assistance;

iii) That the 15 per cent share be allocated roughly as follows: 6 to 7 percent for NGOs; 4 to 5 percent for institutions; and up to 4 percent for Canadian business;

Accepted in principle

The Government accepts the principle that the portion of ODA allocated to Canadian and international NGOs, Canadian

institutions (colleges, universities, trade unions, cooperatives, etc.) and Canadian business firms should be progressively increased.

However, the Government does not wish to set the percentage of the budget which will be allocated to each group. The amount allocated to each one may vary from year to year depending both on the needs of developing countries, and on the capacity of various partners to meet these needs.

RECOMMENDATION

iv) That separate, self-administering funding councils for ODA partners not be established, but rather that CIDA continue to encourage the formation and growth of regionally-oriented coalitions of ODA partners, particularly those involving cross-linkages between NGOs, universities and business;

Accepted

As recommended, the Government will continue to support the development and growth of all types of collaboration among different organizations. The recent initiatives, such as PAC (Partnership Africa Canada) and SAP (South Asia Partnership), are good examples of the initiatives the Government intends to support.

RECOMMENDATION

v) That CIDA avoid the proliferation of specialized responsive programs for access by Canadian ODA partners and instead consolidate the existing channels.

Accepted in principle

The Government will consult with the representatives of its Canadian development partners on means to simplify its programs and assistance channels so that Canadians will be able to respond more effectively to the needs of the Third World.

CHAPTER 10: PUBLIC SUPPORT

RECOMMENDATION

10.1 The Committee recommends that CIDA and its ODA partners develop a dynamic strategy for development education in Canada. The strategy should consist of four principal elements:

i) developing a media co-op program that: plugs CIDA's information resources into development networks across the country; produces short radio and television clips showing CIDA and the ODA partners in action in the Third World; develops lively and challenging programming to be fed into the cable television network in Canada; and establishes a reliable base line of public opinion and a capacity to track the attitudes and concerns of Canadians on development issues;

Accepted

The Government commits itself to placing new emphasis on public education concerning international development.

The Government will proceed on the basis of the following principles:

1) Within the framework of a strategy to reach the public, a periodic public opinion survey will be undertaken. The objective of this research will be to identify and compare, from year to year:

a) the degree of public support for ODA on a national and a regional basis;

b) the level of understanding of development issues.

In conjunction with this information, which will be published annually, CIDA will implement a strategy to respond to the public.

2) In order to improve communication with Canadian development partners, CIDA will consult NGOs, business groups, trade unions, educators and other interested groups. These meetings will focus on specific interests, or geographic areas, as appropriate, and will bring together a

variety of development partners with different backgrounds and experiences.

3) A regional program to stimulate public awareness will be established.

RECOMMENDATION

ii) Maintaining Public Participation Program funding at the current share of the ODA budget;

Accepted

The Government agrees to maintain the current level of support for the Public Participation Program. The Government will undertake new activities to promote public awareness/education.

RECOMMENDATION

iii) Encouraging centres of excellence in development studies at the post-secondary level by providing medium to long-term commitments of financial support. It is anticipated that such an initiative would cost between $4 million and $6 million per annum, which should be financed from an enlarged ICDS budget, as recommended in Chapter Nine;

Accepted

The Government is encouraged by the development of centres of excellence, such as Laval University on the Sahel and the University of British Columbia (UBC) on Indonesia. The Government believes that these experiences are rich with promise and will open a dialogue with universities.

RECOMMENDATION

iv) Strengthening the links between the doing of development and development education by allowing a small fraction of matching grants or CIDA bilateral contracts to be used for development education and by encouraging the use of Third World students and trainees as development education resources in Canada.

Accepted

Consultations will be undertaken with the principal firms under contract to CIDA to find concrete ways to encourage

them to develop information programs for the Canadian public describing their activities in the Third World. NGOs and institutions involved in overseas development activities will be encouraged to inform the public of the nature of their activities, and the Public Participation Program will continue to support the development education activities of Canadian NGOs and institutions.

The inclusion of students and trainees from the Third World in the CIDA Speakers Bureau programs will be reinforced.

CHAPTER 11: EVALUATING AID EFFECTIVENESS

RECOMMENDATION

11.1 The Committee recommends:

i) That CIDA be given sufficient resources in the field to be able to do ongoing evaluation of projects and programs in co-operation with locally-based partners;

Accepted

The decentralization plan which will be adopted will allow CIDA to monitor the implementation of projects and, if necessary, to modify components in order to achieve the desired results.

The decentralization of operations will also increase the possibility for the cooperation of recipient countries in evaluation exercises. CIDA has begun a process of cooperation with its locally-based partners in a number of countries in Africa, Asia and Latin America (for example, Niger, Botswana, Thailand, Malaysia, Peru, etc.).

Finally, the focus on the development of human resources in its future programming will permit CIDA to contribute to the establishment of an adequate evaluation capacity in recipient countries, and to strengthen the capability of trained local personnel in this area.

RECOMMENDATIONS

ii) That CIDA make continuing efforts to keep headquarters staff in touch with what is being learned in the field, and that this decentralized approach to evaluation be reflected in the preparation of internal planning and programming review documents.

iii) That the results of major program evaluations and of core country reviews be made available in a digestible form to Parliament and exposed to independent public review;

Accepted

A system providing information and feedback on CIDA's bilateral projects (BIFS), has been established to ensure the development of a corporate memory on development experiences.

In order to make the results of evaluations more accessible to the Canadian public, CIDA will develop abstracts of project and program evaluations.

These abstracts will be distributed throughout the Agency. They will also be forwarded to members of the Standing Committee on External Affairs and International Trade, to CIDA's partners, and to all those who request the information.

RECOMMENDATIONS

11.2 The Committee recommends:

i) That ODA planning and project approval documents include long-range targets against which the effectiveness of results can be measured;

ii) That all evaluations and country program reviews refer back to these targets by attempting explicitly to assess the effect of the aid activity on the poor, women, the environment, human resource development and local self-reliance;

Accepted in principle

CIDA will review the actual planning and approval process to ensure that all supporting documents identify long-term objectives against which the effectiveness of results may eventually be measured.

However, certain critical factors will limit the focus of evaluation activities:

1) It is difficult to isolate the individual factors which contribute to development (national investments, national policies, private investments, external aid), and to attribute to each a definite impact.

2) Foreign investments (private flows, loans, and development assistance) represent less than 20 per cent of the total investments made in developing countries; 80 per cent comes from their own resources. ODA represents only a small proportion of foreign investments and Canada is only one contributor of funds among many. It is thus difficult to establish a direct causal link between aid provided by Canada and the impact observed.

3) There are certain methodological constraints: the need for time to elapse between the end of a project and the evaluation of its long-term effects; the need for reliable baseline data on the situation prior to CIDA's intervention; and the need to carry out extensive and expensive surveys of the target populations and of the principal clients of the aid.

Notwithstanding these difficulties, the Government accepts the recommendation and will make all possible efforts to measure the impact of aid on the most disadvantaged, on women, on the environment, on human resource development, and on local self-reliance.

RECOMMENDATION

iv) That CIDA co-operate closely with other donor agencies, research institutions and the non-governmental sector in strengthening its evaluation processes.

Accepted

The Government actively supports the efforts of the OECD's Development Aid Committee (DAC) Expert Group on aid evaluation. Representatives of major aid donors and multilateral aid organizations participate in seminars and meetings which focus on improving the quality of evaluations within their agencies. The group is also concerned with specific issues of mutual interest, e.g. women in development and the long-term viability of projects.

CIDA will also finance the participation of Third World representatives in various activities in order to ensure their involvement in the evaluation process.

CIDA will increase its cooperation with other aid agencies to exchange information on program and project evaluations, and will associate its own evaluation efforts with those of non-governmental institutions and organizations involved in the delivery of aid projects and programs.

The Government is particularly interested in the question of dissemination of evaluation results. CIDA is planning a seminar with representatives of various agencies to examine the various means available to answer this need. CIDA is also coordinating an exchange of bibliographical information on project and program evaluations completed by international organizations.

RECOMMENDATION

v) That there be comparative evaluations of ODA channels, with this Committee and the International Development Advisory Council playing an active role in the selective review of programs.

Accepted in part

To date, no international aid agency has succeeded in developing a means of making a meaningful comparative evaluation of the various aid channels. While all the ODA channels (Multilateral, NGO, Bilateral, INC, etc.) have the promotion of international development as their intent, each possesses different and specific objectives, means, methods of implementation, and particular administrative constraints.

Under its corporate evaluation program, CIDA is conducting several sectoral evaluations of bilateral projects and programs.

RECOMMENDATION

11.3 We recommend further that Canada work with other donors on better ways to monitor the activities of the multilateral development agencies to which we contribute. Canada should press for access to relevant project documents and evaluations prepared for these agencies and insist on a full explanation in writing when a request is not granted. Their effectiveness should also be reviewed on a rotational basis, by CIDA selecting at least one multilateral aid activity each year to be subject to rigorous evaluation on the same basis as bilateral projects and programs.

Accepted

The Government attempts by various means to monitor the activities of the multilateral development agencies to which it donates funds.

The Government plays, in cooperation with other donors, an active role in the promotion of an adequate system of evaluation within these organizations, and ensures that the results of the evaluation exercises are brought to the attention of the administrative committees of those organizations in which Canada is represented.

Periodically, the Government carries out reviews of multilateral agencies which receive Canadian funds. These include a review of administrative and financial functions, as well as of the general programming and evaluative capabilities of these organizations. The examination of a particular multilateral project by CIDA is not always a viable option; however, CIDA will continue to monitor the evaluations completed by these organizations, and will participate, in certain circumstances, in evaluations being undertaken by them.

CHAPTER 12: FUNDING

RECOMMENDATION

12.1 We recommend that as part of legislation establishing CIDA and the ODA charter, the Government declare its commitment to 0.5 per cent as the minimum level of official development assistance Canada will provide annually.

Accepted in part

The Government has already declared its commitment to 0.5 per cent of Canadian GNP as the minimum level for official development assistance. It does not consider it necessary, or appropriate, to legislate in this case.

RECOMMENDATION

12.2 The Committee recommends that progress towards achieving the 0.6 per cent target in 1995-96 should begin in the 1988-89 fiscal year, rather than the current plan of fiscal year 1990-91, and proceed by steady annual increases. We estimate that would bring the ODA/GNP ratio to 0.53 per cent in fiscal year 1990-91.

Accepted in part

The Government reaffirms the policy expressed in its reply to the report of the Special Joint Committee of the Senate and House of Commons. "For the balance of this decade, foreign aid will remain at 0.5 per cent of the gross national product. This means Canada's ODA will increase by approximately 8.7 per cent per year, on average. The Government's objective will be to reach an ODA/GNP ratio of 0.6 per cent by the middle of the next decade."

As of 1991/1992, it is the Government's intention to increase its official assistance gradually to bring it to 0.6 per cent of GNP by 1995. EDC expenditures from the Government Account, which are eligible to be counted as ODA according to DAC criteria, will continue to represent spending additional to the funding levels needed to attain the ODA/GNP objectives.

RECOMMENDATION

12.3 In order to diminish disbursement pressures, facilitate the shift in priorities towards human resource development, and strengthen the Agency's managerial responsiveness, we recommend that authority to carry over unspent funds from year to year be restored to CIDA. This authority should be accompanied by appropriate limits to prevent the accumulation of very large unspent reserves.

Accepted in principle

Parliamentary appropriations are provided on an annual basis for disbursements required in that year. The Government agrees, however, that CIDA's International Development Assistance program should be given some cash management flexibility to the extent consistent with efficient program and project delivery requirements. In managing the actual program disbursement needs, CIDA will be provided with the assurance that, when appropriated funds are lapsed in any one given year because of slippage from project cash flow forecasts, its budget may be increased by a corresponding amount in the following year by way of a Supplementary Estimate.

To prevent the accumulation of unspent reserves, the Government will limit the additional cash it provides in a given year to no more than the amount that actual project disbursements in the previous year fell short of the planned disbursement profile.

RECOMMENDATION

12.4 We recommend that CIDA's Comptroller's Office and Public Affairs Branch jointly take steps to ensure that the Estimates contain a clear, lucid account of what the ODA budget means.

Accepted

The Government undertakes to cooperate with the Standing Committee on External Affairs and International Trade to find ways of making Part III of the Estimates easier for the public to understand.

Agence canadienne de développement international
Canadian International Development Agency

L'assistance canadienne au développement international

Pour bâtir un monde meilleur

Réponse du Gouvernement du Canada au rapport du
Comité permanent des Affaires étrangères
et du Commerce extérieur

Septembre 1987

Canada

L'assistance canadienne au développement international

Pour bâtir un monde meilleur

© Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1987

N° de cat. E94-88/1987F
ISBN 0-662-94507-7

L'assistance canadienne au développement international

Pour bâtir un monde meilleur

Réponse du Gouvernement du Canada au rapport du Comité permanent des Affaires étrangères et du Commerce extérieur

Qui doit en profiter?
Rapport sur les politiques et programmes du Canada en matière d'aide publique au développement

Présenté par
le très honorable Joe Clark,
secrétaire d'État aux Affaires extérieures
et l'honorable Monique Landry,
ministre des Relations extérieures

Table des matières

Avant-propos 1

Partie I : Déclaration sur la politique canadienne en matière d'aide au développement international

Chapitre 1 : Introduction et aperçu général 5

La politique étrangère aujourd'hui 5
Une approche stratégique 7
Les réalisations du Canada 8
La contribution du Canada 9

Chapitre 2 : Le contexte international du développement 13

L'économie internationale 13
L'expérience du passé 15
Progrès réalisés 17
Abondance et pauvreté 18
Les défis du développement 21

Chapitre 3 : Politique et pratique canadiennes en matière de développement 23

Le cadre général 23
Questions particulières 27

Partie II : Réponse détaillée aux recommandations contenues dans le rapport du Comité permanent des Affaires étrangères et du Commerce extérieur sur les politiques et programmes du Canada en matière d'aide publique au développement 41

Chapitre 1 : Qui doit en profiter? 43
Chapitre 2 : Le développement humain 47
Chapitre 3 : L'aide et les droits de la personne 55
Chapitre 4 : L'aide et le commerce 65
Chapitre 5 : Le dialogue concernant l'aide et la politique 71
Chapitre 6 : Répartition de l'aide : canaux, secteurs et pays 79
Chapitre 7 : Renforcement des structures 87
Chapitre 8 : Décentraliser pour augmenter l'efficacité de l'aide 91
Chapitre 9 : Établissement de liens de coopération 95
Chapitre 10 : L'appui du public 105
Chapitre 11 : Évaluation de l'efficacité de l'aide 109
Chapitre 12 : Le financement 115

Liste des sigles

ACDI	Agence canadienne de développement international
APD	Aide publique au développement
CAD	Comité d'aide au développement (de l'OCDE)
CCDAA	Conférence pour la coordination du développement en Afrique australe
CIEO	Centre international d'exploitation des océans
CNUCED	Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement
CPAECE	Comité permanent des Affaires étrangères et du Commerce extérieur
CRDI	Centre de recherches pour le développement international
FAO	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture
FCIL	Fonds canadien d'initiatives locales (ou Fonds canadien)
FIDA	Fonds international de développement agricole
GATT	Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce
IDA	Association internationale de développement (relève de la Banque mondiale)
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
ONG	Organisations non gouvernementales
PCAI	Corporation Petro-Canada pour l'assistance internationale
PLMA	Pays les moins avancés
PNB	Produit national brut
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
SACO	Service administratif canadien pour les organismes
SEE	Société pour l'expansion des exportations

Avant-propos

Le Canada doit tenir ses politiques à jour s'il veut jouer pleinement le rôle qui lui incombe dans un monde en changement. Le développement international est l'un des domaines pour lequel cette assertion est particulièrement vraie, car il y va de nos relations avec les trois quarts de l'humanité, et il est soumis à tant de changements rapides et importants.

Dans ce contexte, le gouvernement a bien accueilli le rapport du Comité permanent des Affaires étrangères et du Commerce extérieur (CPAECE), intitulé Qui doit en profiter?. Le rapport offre un ensemble précieux de recommandations au sujet de notre programme de coopération au développement.

Le présent document, Pour bâtir un monde meilleur, représente la réponse directe du gouvernement aux questions soulevées dans le rapport du CPAECE. Une stratégie globale sera annoncée sous peu.

Ce rapport fait partie d'une démarche commencée en 1984, lorsque le gouvernement a amorcé l'examen de la politique étrangère canadienne, en demandant au Parlement de consacrer une série d'études au rôle de notre pays dans les affaires internationales.

Durant un an, le CPAECE a effectué une étude complète et exhaustive. Il a tenu des audiences dans huit villes du Canada, et il a reçu plusieurs centaines de mémoires et des milliers de lettres. En outre, il s'est rendu en Tanzanie, en Éthiopie et au Sénégal, et il a eu des entretiens, à Washington et à New York, avec des hauts fonctionnaires des Nations Unies et d'institutions financières internationales.

La réaction du public à l'étude du CPAECE indique que les Canadiens sont conscients du monde qui les entoure, de ses problèmes, de ses possibilités, et qu'ils croient fermement que le Canada peut apporter une contribution importante au développement international et aux efforts déployés en vue d'édifier un monde plus équitable.

Après avoir examiné presque tous les principaux aspects du programme d'aide, le CPAECE a présenté 115 recommandations. Chacune d'elles a fait l'objet d'un examen approfondi. La plupart ont été acceptées par le gouvernement qui approuve pleinement 98 d'entre elles et 13 partiellement.

Dans les quelques cas où le gouvernement n'a pu donner son approbation aux recommandations du CPAECE, d'autres moyens ont été définis pour examiner la question. Là où le gouvernement est d'accord et où une intervention s'avère nécessaire, des mesures seront prises rapidement. En fait le travail est déjà entrepris dans pusieurs secteurs.

Dans son rapport le CPAECE fait remarquer que «... le programme d'aide du Canada a acquis une réputation enviable à l'étranger.» En adoptant la plupart de ses recommandations, le gouvernement est convaincu que non seulement la bonne réputation dont jouit le Canada sera maintenue, mais qu'elle deviendra encore meilleure.

Les membres du CPAECE méritent tous nos remerciements pour avoir rédigé un rapport très fouillé qui est le fruit d'un travail consciencieux. Les politiques et les programmes exposés dans cette réponse du gouvernement de même que la nouvelle stratégie, nous fourniront une base solide qui nous permettra de modifier et d'améliorer notre programme de coopération au développement.

Le très honorable Joe Clark,
secrétaire d'État aux Affaires extérieures,
et l'honorable Monique Landry,
ministre des Relations extérieures

Partie I :

Déclaration sur la politique canadienne en matière d'aide au développement international

Préface - partie I

La présente partie de ce document énonce la politique du Canada en matière de développement international. Le chapitre 1 établit les rapports entre la politique étrangère et le développement international, et résume les réalisations canadiennes. Le chapitre 2 décrit le milieu international ainsi que le contexte dans lequel évolue l'assistance canadienne au développement. Finalement, le chapitre 3 donne un aperçu de la politique et des modalités régissant le programme canadien d'aide publique au développement (APD).

Chapitre 1 : Introduction et aperçu général

En l'an 2000, les Canadiens auront 50 ans d'expérience dans le domaine de la coopération au développement international. Des milliers d'entre eux ont travaillé, au Canada et à l'étranger, à aider les peuples du tiers monde à se développer pleinement. Ils ont également aidé d'autres Canadiens à mieux comprendre l'importance et la complexité des enjeux du développement. La dernière décennie du siècle est à nos portes, et nous sommes à réévaluer la place du Canada sur la scène mondiale. Ainsi, les entreprises mettent au point de nouvelles stratégies pour faire face au défi posé par une concurrence accrue sur les marchés mondiaux. Les organisations non gouvernementales adaptent leurs activités d'appui aux efforts locaux dans les pays en développement. Les établissements d'enseignement répondent à la demande de nouvelles compétences.

En 1984, le gouvernement a mis en branle un examen de la politique étrangère du Canada, en demandant au Parlement de réaliser une série d'études visant à préciser le rôle de notre pays dans les affaires internationales. Un comité mixte spécial du Sénat et de la Chambre des communes a préparé un rapport intitulé Indépendance et internationalisme, auquel le gouvernement a répondu en décembre 1986 par un exposé sur Les relations extérieures du Canada. En avril 1987, le Comité permanent du Sénat sur les affaires étrangères a déposé un rapport sur Le Canada, les institutions financières internationales et le problème de l'endettement du tiers monde. En mai, c'était au tour du Comité permanent des Affaires étrangères et du Commerce extérieur de présenter son rapport, intitulé Qui doit en profiter? Rapport sur les politiques et programmes du Canada en matière d'aide publique au développement. Ces études viennent constituer, à point nommé, les fondements mêmes du renouvellement du mandat du Canada en matière de coopération internationale, tout en offrant un exposé précis des objectifs pour l'avenir.

A - La politique étrangère aujourd'hui

Au chapitre de la politique étrangère, le Canada vise de nombreux objectifs interreliés, touchant aux relations politiques, au commerce, au développement, à l'immigration, aux finances, aux droits de la personne, ainsi qu'à la paix et à la sécurité dans le monde. Pour les réaliser, on a mis en place des mécanismes et des programmes séparés, mais complémentaires. Là où certains objectifs s'opposent, en raison de la diversité des intérêts

des Canadiens, le mandat premier de la politique étrangère est de veiller à assurer la meilleure cohérence possible des politiques et des activités canadiennes à l'étranger.

La coopération au développement international occupe une place unique dans la politique étrangère canadienne. Afin d'aider les peuples du tiers monde à se développer pleinement, les Canadiens leur ont fourni une assistance considérable, tout en contribuant à façonner l'image du Canada sur la scène internationale. En même temps, de nos activités de développement découle souvent la réalisation d'autres objectifs importants en matière de politique étrangère, dans une perspective à long terme.

Premièrement, le progrès économique et social qu'amène le développement est une condition essentielle à la paix et à la stabilité mondiales à long terme. À court terme, les secours d'urgence et l'aide au développement peuvent répondre à des besoins réels et assurer le progrès et l'ordre à l'échelle internationale.

Deuxièmement, les Canadiens ont maintenant une vision globale de l'humanité. Ils voient dans le respect des droits fondamentaux de la personne -- sociaux, politiques, économiques, juridiques -- des conditions nécessaires au bien-être de tous les habitants de la planète. La pauvreté aiguë et l'inaccessibilité à des conditions adéquates de logement, de santé, de nutrition, d'éducation et d'emploi empêchent d'obtenir ces droits. Ainsi l'assistance au développement contribue au respect des droits de la personne.

Troisièmement, les efforts de coopération du Canada avec d'autres pays sur les plans bilatéral et multilatéral et par l'intermédiaire d'organismes privés sont des éléments essentiels à l'internationalisme constructif que défend le gouvernement. Ils nous permettent de renforcer les liens de coopération internationale et d'assurer la cohésion sociale.

Quatrièmement, le développement est important pour les intérêts économiques à long terme du Canada. L'état de l'économie mondiale de même que notre propre bien-être sont liés en grande partie à la croissance économique des pays en développement. À court terme, le développement nous aide à construire des liens économiques mutuellement avantageux.

Lorsqu'il s'agit de fixer les objectifs du programme, on accorde le premier rang aux priorités du développement. Dans ce contexte, une complémentarité est toujours recherchée entre les objectifs du programme de coopération au développement et ceux de la politique étrangère.

Le programme canadien d'assistance est conçu pour maximiser les répercussions du développement, offrir la souplesse nécessaire pour répondre aux besoins très diversifiés des pays du tiers monde et assurer l'obligation de rendre compte des ressources utilisées. Il doit permettre de répondre rapidement et efficacement aux besoins des bénéficiaires visés : les peuples des pays en développement.

B - Une approche stratégique

Ce sont des préoccupations d'ordre politique, humanitaire, économique et commercial qui ont poussé le Canada à coopérer au développement international. Le Canada a travaillé à renforcer l'ensemble des organismes des Nations Unies, les organisations intergouvernementales et multilatérales comme l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce, le Fonds monétaire international et la Banque mondiale, parce qu'il se reconnaît une responsabilité à l'égard du bien-être dans le monde. Le Canada a participé à la création du Commonwealth, composé de nations qui souhaitaient rester associées entre elles après leur indépendance. De même, notre présence et notre intérêt ont contribué à fonder la Francophonie, association libre d'États ayant en commun l'usage du français. Notre dualité linguistique et notre diversité ethnique nous rendent sensibles aux aspirations d'autres peuples à l'indépendance et au progrès économique et social. L'intérêt que nous portons aux défavorisés et notre détermination à les aider se manifestent aussi bien sur la scène internationale que chez nous. Nous vivons dans un monde où notre prospérité et notre niveau de vie sont tributaires du fait que nous sommes des partenaires à part entière de la communauté internationale.

Les intérêts politiques du Canada, son altruisme et son réalisme économique sont autant d'arguments en faveur de sa participation énergique et dynamique au développement international. Le monde évolue rapidement. Les pays en développement recherchent des partenariats économiques qui opèrent dans les deux sens. Les problèmes économiques auxquels ils

sont en butte ont des répercussions dans le monde entier; l'avenir est de plus en plus incertain et imprévisible, pour eux comme pour nous. En raison de cette interdépendance mondiale, le sort des pays en développement nous concerne tous, d'une façon inéluctable. Si les pays du tiers monde parviennent à atteindre un niveau de croissance plus élevé et qu'ils réussissent à s'adapter aux tensions que les changements sociaux entraîneront, ils contribueront au maintien de notre propre prospérité. Par contre, s'ils ne parviennent pas à faire de progrès à cause du protectionnisme, de l'insuffisance de fonds, de l'impossibilité d'avoir accès à la formation et à la technique, et de notre incapacité d'adapter nos propres économies aux conditions nouvelles, notre bien-être sera compromis comme jamais auparavant.

C'est pourquoi il convient, à l'approche de la dernière décennie du XX^{e} siècle, de réexaminer la coopération canadienne au développement, de réévaluer la contribution des Canadiens, d'étudier le contexte du développement et de nous assurer que les objectifs que nous fixons dans nos programmes d'aide correspondent bien à la situation mondiale et aux politiques et valeurs auxquelles les Canadiens sont attachés.

C - Les réalisations du Canada

Conscients de la nécessité de s'attaquer aux problèmes des disparités régionales dans leur propre pays, les Canadiens ont contribué généreusement au développement international depuis les premières mesures d'assistance gouvernementale continue et planifiée, qui ont été mises en place lors de la création du plan de Colombo, en 1950. Leur diversité culturelle, leurs intérêts économiques et leurs valeurs sociales poussent les Canadiens à faire preuve d'un fort esprit d'internationalisme. Par conséquent, il était logique et naturel que les Canadiens, après la Deuxième Guerre mondiale, appuient la croissance et le développement économiques des pays réaffirmant leur indépendance.

Depuis 35 ans, le Canada joue un rôle important dans le développement international. Des milliers de Canadiens ont travaillé dans le tiers monde pour améliorer l'éducation, la santé, l'agriculture, les transports, les communications et l'énergie. Des Églises, des organisations non gouvernementales, des établissements d'enseignement, des coopératives, des groupes de travailleurs et des entreprises ont mis leurs services et leurs compétences techniques à

contribution, pour aider les peuples des pays en développement à s'aider eux-mêmes. Les programmes du gouvernement ont servi de cadre pour mobiliser les ressources financières ainsi que les compétences nécessaires en planification et en gestion.

Les avantages pour le Canada ont été nombreux. Au sein du Commonwealth et de la Francophonie, le Canada a joué un rôle indépendant des grandes puissances et a imposé le respect, par sa façon pragmatique et réaliste d'aborder les questions internationales. Les Canadiens qui ont travaillé à l'étranger et ceux qui ont accueilli chez eux des gens des pays en développement se sont enrichis par le contact avec d'autres cultures et en ont retiré une meilleure compréhension du processus du développement. Les produits et les services canadiens ont pénétré les marchés étrangers; la technique et les méthodes de recherche canadiennes ont augmenté la productivité au Canada et à l'étranger. En participant à des projets multilatéraux de développement, les Canadiens ont eu accès à des milliards de dollars de contrats octroyés par les banques internationales de développement. Le soutien que nous avons apporté aux institutions internationales a renforcé la paix et le respect de la loi dans le monde et nous a permis d'être un interlocuteur respecté parmi les puissances moyennes.

D - La contribution du Canada

En 1987-1988, l'APD canadienne s'élève à 2,7 milliards de dollars, ce qui représente environ 0,5 p. 100 de notre produit national brut (PNB) ou à peu près 2 p. 100 des dépenses du gouvernement fédéral.

Du point de vue canadien, il s'agit là d'une somme considérable. Elle représente une contribution majeure qui vient s'ajouter aux fonds plus importants que les pays en développement eux-mêmes investissent dans leur avenir. Notre assistance met à leur disposition des devises étrangères dont ils ont vivement besoin, ainsi que des techniques et un savoir-faire qu'ils ne pourraient pas obtenir autrement. Elle joue le rôle d'un catalyseur qui stimule l'épargne nationale et la productivité locale. Dans maints cas, notre aide a permis de fournir des denrées et d'autres produits de base, comme des engrais, pour aider ces pays à augmenter leur propre production. L'aide du Canada est importante.

Du point de vue des pays en développement, toutefois, le volume de l'assistance canadienne est relativement faible. L'APD mondiale totale dont bénéficient les pays du tiers monde est à peine égale au budget total que le Canada consacre aux chapitres de ses programmes sociaux. Quatre-vingts p. 100 des investissements dans le développement proviennent de leurs propres ressources; seulement 20 p. 100 viennent d'investissements privés étrangers, de prêts et de programmes d'aide publique au développement. L'Inde, par exemple, ne demande d'aide extérieure que pour environ 6 p. 100 de son budget de développement. D'autres pays ont besoin de plus de fonds pour leur développement parce que leur assiette fiscale, leurs recettes d'exportation, leurs investissements privés étrangers et leurs possibilités d'épargne intérieure sont limités. Dans certains pays, l'aide extérieure est indispensable et celle fournie par le Canada dans certains secteurs contribue au renforcement de l'infrastructure de base. Là où le Canada figure parmi les principaux bailleurs de fonds internationaux, ses activités ont des répercussions d'autant plus positives sur l'économie locale qu'il y a concertation avec les autres donateurs et les gouvernements locaux, de manière à combiner au mieux les ressources externes avec celles des pays bénéficiaires. D'où l'importance de planifier et de coordonner avec soin notre assistance au développement.

Les pays en développement sont devenus plus exigeants et sélectifs à l'égard de l'assistance étrangère et des autres sources extérieures de financement. Ils insistent, à juste titre, pour que l'on ne change pas leurs priorités nationales de développement sous prétexte que des fonds sont disponibles pour financer tels secteurs plutôt que tels autres. Nous ne pouvons décider pour eux quelles doivent être leurs priorités de développement. L'augmentation de la dette suscite de la prudence chez les prêteurs et chez les emprunteurs. Aussi la qualité de ce que le Canada offre compte-t-elle souvent beaucoup plus que les conditions de faveur accompagnant les fonds consentis.

Nous devons avoir des attentes réalistes à l'égard de la coopération pour le développement. Les efforts canadiens viennent s'ajouter à l'investissement beaucoup plus important fait par les pays en développement eux-mêmes et par d'autres pays et institutions. Nous devons éviter que les

objectifs soient trop nombreux et inconciliables. Les fonds que nous accordons doivent être suffisamment élevés pour assurer la présence du Canada au sein des tribunes où sont discutées les questions d'économie et de développement international et où les décisions sont prises. Il faudra aussi établir des stratégies appropriées à la situation et aux besoins des pays dont les niveaux de revenus ne sont pas du tout les mêmes. Enfin, nous devons fonder ces stratégies sur une combinaison des connaissances professionnelles de généralistes et de spécialistes sensibles au tiers monde et familiers avec le contexte du développement.

Les intérêts du Canada ne peuvent être bien servis que par la promotion d'un internationalisme constructif et par l'élimination des obstacles qui freinent l'émergence d'une société planétaire reposant sur des valeurs vraiment communes. Il n'y a pas de remède miracle : le développement est un processus continu. Le Canada dispose d'une population instruite dont les compétences et les ressources sont recherchées. Notre mission consiste à utiliser ce savoir-faire de façon efficace afin d'accroître notre contribution au développement mondial. À cette fin, il faudra resserrer les liens de collaboration entre le gouvernement, les entreprises, les coopératives, les travailleurs, les enseignants et les organisations non gouvernementales, de manière que nos programmes continuent de se distinguer par leur qualité, leur utilité, leur caractère professionnel et leur bonne gestion.

L'interdépendance, la rapidité des changements, l'incertitude économique très élevée, les progrès technologiques et l'examen critique des enjeux du développement par les responsables politiques et le public, exigent que nos programmes de coopération au développement reposent sur :

1. une stratégie orientée vers l'avenir;

2. une perception élargie des contextes économiques et politiques;

3. une détermination à exercer une saine gestion et à réaliser un programme de qualité;

4. une utilisation efficace des techniques appropriées; et

5. la conviction profonde et inébranlable que les individus sont à la fois le point de mire, l'objectif et le moyen par lequel le développement se réalise.

Si notre assistance est appropriée, nous serons réellement des partenaires des peuples des pays en développement!

Chapitre 2 : Le contexte international du développement

Le monde en développement a beaucoup changé au cours des 35 dernières années. La croissance démographique a atteint des niveaux sans précédent. Le commerce international et les activités financières ont subi des changements considérables. Le pouvoir économique est réparti plus largement dans le monde. À l'échelle internationale, les nouveaux problèmes à l'ordre du jour sont l'endettement, le cours des matières premières et l'accès à la technique de pointe ainsi qu'aux marchés, -- problèmes aigus et omniprésents.

Le développement suppose la croissance économique, des changements sociaux et une utilisation appropriée des ressources. Un tel processus n'est ni automatique ni certain dans un monde d'économies dirigées, de droits acquis, de prix et de taux d'intérêts instables, et où règne le protectionnisme. Toutes les parties en cause doivent miser sur des politiques efficaces, procéder à une répartition optimale des ressources et assurer une saine gestion.

A - L'économie internationale

Le tiers monde n'a jamais évolué aussi rapidement qu'aujourd'hui. Pour bien planifier le développement, il est essentiel de comprendre que des changements aussi brusques affectent des pays dont les besoins diffèrent considérablement. Certains ont beau être vastes et dynamiques mais demeurent en butte aux problèmes posés par une population appauvrie. Quelques-uns ont sensiblement amélioré les niveaux de revenu, d'alphabétisation et de santé publique. D'autres, nombreux, sont devenus ou sont sur le point d'être autosuffisants dans le domaine de la production céréalière. D'autres encore ont vu leur production agricole diminuer ou être détruite par la sécheresse ou les inondations. Ailleurs, on a assisté à une baisse du revenu par habitant ou des recettes d'exportation. Le caractère envahissant du changement et la nature interdépendante de l'économie mondiale demandent que nous adoptions différentes méthodes correspondant aux conditions très diverses qui règnent dans les pays en développement. Les nouvelles possibilités ne manquent pas; mais il y a aussi des risques si nous adoptons des méthodes inadéquates.

En élaborant nos programmes, nous devons garder à l'esprit qu'il n'est guère probable que les taux de croissance dans le monde atteignent les niveaux

relativement élevés du milieu du siècle. Dans les sociétés industrialisées, on prévoit que la croissance sera très modérée. Certains pays de l'Asie et de l'Amérique latine connaîtront peut-être des taux plus élevés, mais leurs espoirs sont menacés par l'endettement, le protectionnisme croissant, la raréfaction des capitaux et les obstacles de plus en plus nombreux au transfert technologique.

Dans l'avenir immédiat, les pays en développement ne peuvent guère vendre leurs produits de base aux prix qu'ils souhaiteraient. Nombre d'entre eux sont accablés par les obligations liées aux dettes qu'ils ont contractées au cours d'une éphémère période d'optimisme. À cause des fluctuations des taux de change, nombreux sont les pays qui doivent maintenant débourser deux ou trois fois plus qu'auparavant pour leurs importations. Leurs exportations sont menacées par le protectionnisme croissant qui règne sur le marché mondial, et, sans recettes d'exportation, ces pays ne peuvent ni payer leurs importations, ni rembourser leurs dettes. Les besoins énergétiques augmentent considérablement, alors que nous traversons une période où le prix de l'énergie importée fluctue de plus en plus souvent et que les sources locales d'énergie sont surexploitées. En Afrique, il est probable que la sécheresse et la famine réapparaîtront, causant à court terme des pertes de vie, amenant des épidémies avec leur cortège de victimes, et diminuant la capacité d'assurer le développement et l'alimentation des générations futures.

Il est dans l'intérêt de tous les pays d'adopter des mesures propres à atténuer ces problèmes et à mettre un terme à ces funestes tendances. Pour le Canada, dont le tiers des revenus proviennent de l'exportation, il est essentiel que le marché commercial et financier international soit ouvert. Il en va de même pour les pays en développement : s'ils ne peuvent pas faire de commerce, ils ne pourront ni accélérer leur croissance, ni réaliser des progrès sociaux. Ainsi, les intérêts économiques du Canada sont étroitement liés aux possibilités de progrès des pays en développement.

La technique moderne, le savoir-faire, les biens et les services dont les pays du tiers monde ont besoin, et que le Canada peut leur fournir à des prix concurrentiels, nous donnent la possibilité d'élargir et de renforcer nos relations économiques et commerciales, de façon mutuellement avantageuse. Les possibilités qui s'offrent dans les secteurs des

services, de l'éducation, de la formation et du perfectionnement professionnels, en recherche et dans le domaine technologique, ou encore dans les entreprises et dans les investissements en coparticipation, sont peut-être plus riches de promesses que l'expansion des exportations traditionnelles de ressources et de produits manufacturés.

En même temps, le gouvernement se rend compte qu'une croissance économique mondiale plus saine et que la résolution des problèmes aigus que posent l'endettement et les échanges commerciaux sont plus importantes pour les pays en développement que l'aide qu'il leur fournit. Il est illogique d'encourager le développement sans tenir compte des facteurs économiques qui viennent miner les efforts déployés. Aussi, le gouvernement tient-il absolument à contribuer à l'établissement d'un climat économique international plus propice au développement, en améliorant la coopération en matière de politique économique avec nos partenaires du Groupe des sept et par l'intermédiaire de l'Organisation de coopération et de développement économiques, de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce, du Fonds monétaire international, de la Banque mondiale, des banques régionales de développement et du réseau des Nations Unies.

B - L'expérience du passé

Du plan de Colombo, nous avons appris que la reconstruction de l'Europe et du Japon pendant l'après-guerre ne pouvait servir de modèle duquel s'inspirer pour l'assistance ou pour les attentes de développement des pays ayant récemment acquis leur indépendance. Car ces pays ne disposaient pas de la même combinaison de savoir-faire et de ressources. Toutefois, l'aide étrangère était toujours considérée comme une mesure de courte durée. Au départ, elle était axée sur l'industrialisation, et plus tard sur l'accroissement de la production agricole. Finalement, les méthodes unisectorielles furent abandonnées. L'expérience acquise auprès des organisations multilatérales de développement nous a fait comprendre l'importance de la consultation, de la coordination et de la complémentarité des forces des pays développés et des pays en développement. Nous avons alors commencé à nous rendre compte de la complexité de l'oeuvre à accomplir.

Le développement vise à accroître la quantité et la qualité des biens matériels, mais aussi -- facteur encore plus important -- il a pour but de renforcer les capacités humaines par l'utilisation efficace de la Terre, de la main-d'oeuvre, du capital, de la technique et de l'intelligence appliquée.

Il faut de surcroît tenir compte de certains facteurs culturels, comme la religion, l'identité ethnique et le droit fondamental de vivre selon ses propres valeurs. Les valeurs et les croyances sont distinctes et uniques, bien qu'elles aient souvent des origines historiques ou religieuses semblables. Tout pauvres qu'ils soient sur le plan économique, de nombreux pays en développement possèdent un patrimoine culturel et philosophique d'une grande richesse. Dans les programmes de coopération au développement, il faut rester sensible aux conditions propres à chaque pays partenaire.

Le développement doit reposer sur la culture, sur les valeurs et sur les croyances de la collectivité locale. Si ces sociétés n'ont pas le sentiment d'être maîtres de leurs propres idées, leurs propres politiques et leurs propres programmes, le processus de développement échouera, et les espoirs ainsi anéantis mettront en danger leur unité sociale et politique.

Le développement se produit lorsque les sociétés disposent des moyens financiers, matériels et humains, de la capacité institutionnelle et des incitants requis pour que la production augmente plus rapidement que la consommation. Des politiques adéquates doivent être combinées avec la capacité de gérer le changement. Les populations doivent être convaincues que le progrès visé leur sera bénéfique.

Le développement est le résultat de nombreux efforts individuels et collectifs. Les interventions des gouvernements, des organisations non gouvernementales, des banques et d'autres groupes, poursuivant chacun leurs propres objectifs, doivent contribuer à créer un climat propice au progrès. Les attitudes à l'égard des rôles propres à chaque sexe, à l'égard de la propriété, de l'environnement, de la religion et de la famille, tout comme le contexte culturel, ont des répercussions sur la façon dont certains problèmes peuvent être abordés.

> Le développement est un processus par lequel les sociétés évoluent de manière à pouvoir satisfaire leurs besoins d'une façon qui soit durable et qui s'appuie essentiellement sur leurs ressources et leurs valeurs.

Le développement est un phénomène dynamique. Il se produit au sein d'une société humaine. Il vise à répondre aux besoins de cette société et il doit être durable. Il surgit de l'utilisation des ressources locales. Il est compatible avec les croyances et la culture de la population.

C - Progrès réalisés

Le développement a progressé à un rythme impressionnant. Des taux de croissance élevés ont été atteints. Depuis 1950, l'espérance de vie a augmenté de 30 p. 100. Pour la première fois dans l'histoire, la moitié de la population mondiale sait lire et écrire; la proportion d'adultes sachant lire est passée de 55 à 72 p. 100. La variole a disparu. Le taux de mortalité infantile et juvénile a diminué de moitié depuis 1950. Près de 95 p. 100 des enfants du tiers monde s'inscrivent à l'école, et bien que le pourcentage d'abandons soit élevé, le nombre d'étudiants poursuivant des études secondaires est passé de 10 à près de 40 p. 100. Les investissements dans le secteur de l'éducation ont augmenté de 700 p. 100 de 1960 à 1980. La production alimentaire a triplé, ce qui a aidé de nombreuses régions souffrant de déficits vivriers à atteindre l'autosuffisance ou à s'en rapprocher. L'agriculture a profité de la «révolution verte» et des progrès ont été réalisés en vue d'une «révolution blanche» dans le secteur de la production laitière et d'une «révolution bleue» dans les pêches. Entre 1950 et 1975, plus de terres arables ont été mises en culture dans les pays en développement que la somme des superficies cultivées en Amérique du Nord, en Europe et au Japon.

Les taux de croissance démographique ont commencé à baisser partout, sauf en Afrique. Le revenu par habitant a doublé malgré l'accroissement de la population. La proportion de la population mondiale ayant accès à de l'eau potable est passée de 65 à 86 p. 100 dans les villes, et de 13 à 44 p. 100 dans les zones rurales. Trente p. 100 du commerce international provient maintenant des pays en développement. Ces réalisations sont certes stupéfiantes; mais la pauvreté de masse existe encore en de nombreux endroits.

D - Abondance et pauvreté

Il existe deux facettes du développement et toutes deux sont importantes pour le Canada. Dans chaque pays du tiers monde, il y a des secteurs d'abondance dans lesquels les progrès sont considérables, et d'autres secteurs, frappés par la pauvreté, et dans lesquels le changement est lent et difficile. Des pays qui, naguère, étaient considérés comme sous-développés, notamment en Asie, sont devenus des chefs de file de la croissance et du dynamisme économiques. Toutefois, au sein de ces mêmes pays, une pauvreté demeure, car pas plus que nous ces pays n'ont résolu les problèmes causés par la disparité des revenus et la répartition des retombées économiques. De même, en Afrique, dans les Antilles et en Amérique latine, la pauvreté et l'abondance se côtoient et sont à l'origine d'une partie de la dynamique qui est au coeur du processus du développement.

Les progrès accomplis au cours des 35 dernières années sont de plus en plus menacés aujourd'hui par la perpétuation de la pauvreté de masse. En de nombreux cas, une forte croissance a été atteinte au détriment de l'infrastructure sociale. Les investissements insuffisants dans les domaines de l'éducation -- celle des femmes en particulier -- de l'hygiène, des soins de santé et de la nutrition menacent de saper les progrès accomplis. Devant une conjoncture internationale changeante, la mise en oeuvre de mesures d'ajustement économiques se heurtent de plus en plus à d'importantes populations démunies, dont la productivité est faible et les revenus insuffisants pour stimuler la demande et la croissance. Ceux qui vivent dans l'abondance sont de plus en plus menacés par ceux qui vivent dans le dénuement. La possibilité d'accélération d'une croissance économique dépend de plus en plus du soulagement de la pauvreté. À moins d'en tenir compte, il est improbable que nous prenions de sages décisions, pour nous-mêmes ou pour nos partenaires de la coopération au développement.

Les démunis sont souvent incapables d'être optimistes, d'accepter le changement, de faire preuve de dynamisme et de se montrer énergiques. Ces personnes vivent non pas dans le circuit économique, mais en marge de la société, privées de logement, de vêtements, de nourriture, d'éducation, d'emploi et de revenu. Selon Robert MacNamara :

> «Leur vie est tellement marquée par la malnutrition, l'analphabétisme et la maladie, qu'elle se situe bien en-deçà de toute définition raisonnable de la décence humaine».

La population mondiale atteindra bientôt six milliards d'habitants. Huit cents millions d'entre eux comptent, chaque jour, sur moins de deux repas nutritionnellement adéquats pour subsister. Ce ne sont pas que des considérations humanitaires ou l'altruisme qui nous poussent à être inquiets; c'est aussi une question d'économie et de pragmatisme. La perpétuation de la pauvreté à une telle échelle est l'un des plus grands obstacles à la croissance économique et au développement social. Les pays dont une partie importante de la population est improductive voient leur taux de croissance de chuter rapidement. La productivité possible de larges couches de la population leur échappe.

La pauvreté est l'absence de choix : aucun accès à l'éducation, à l'emploi, au revenu, à des services et à la prise de décisions. La pauvreté est une injustice dans la répartition des possibilités, dans la distribution des retombées de la croissance et dans l'administration de la justice sociale. La pauvreté est le sous-développement du potentiel humain.

Selon le rapport de la Commission mondiale sur l'environnement et le développement :

> «L'aggravation inexorable de la pauvreté et de la dégradation de l'environnement indique que nous n'exploitons pas rationnellement les possibilités qui nous sont offertes et que nous gaspillons nos ressources, en particulier les ressources humaines.»

Le développement a pour but :

1. de concrétiser les possibilités humaines;

2. de promouvoir le changement social et d'améliorer le niveau de vie; et

3. de stimuler la croissance et la productivité économiques d'une manière soutenue.

Le développement ne peut se faire dans l'isolement. La perpétuation de la pauvreté de masse coûte très cher à l'économie mondiale globale. Les programmes de lutte contre la pauvreté, lorsqu'ils visent les groupes cibles de façon efficace, peuvent entraîner

des retombées aussi importantes que les projets d'infrastructure. De plus en plus de pays du tiers monde réexaminent leur stratégie de développement à partir de l'idée que la pauvreté est la cause plutôt que l'effet de leur sous-développement.

Les pays du tiers monde admettent eux-mêmes qu'une politique du développement qui miserait à la fois sur la promotion de la croissance et sur des programmes de lutte contre la pauvreté contribuerait à réduire les inégalités sociales, tout en accélérant le développement économique. C'est en ce sens que la lutte contre la pauvreté fait partie de la promotion de la croissance. Si les pauvres ont un meilleur accès aux ressources, ils peuvent constituer la force déterminante d'une industrialisation fondée sur l'agriculture; ils peuvent contribuer à accélérer une croissance axée sur l'exportation, dans les industries à forte intensité de main-d'oeuvre. Avec un ensemble approprié de mesures harmonieuses et complémentaires, de nombreux pays peuvent axer leurs efforts sur la lutte contre la pauvreté en cherchant à élargir l'accès des pauvres aux emplois, à augmenter la productivité des biens qu'ils possèdent et peuvent vendre et, partant, à accélérer la croissance et le développement.

L'exposé sur Les relations extérieures du Canada insiste sur un fait souvent mentionné : l'élimination de la pauvreté dans le monde devrait être adoptée comme le premier objectif de la coopération au développement. Car la pauvreté est le principal problème des pays en développement, la cause de la dégradation de leur environnement, l'origine de l'explosion démographique et de l'urbanisation accélérée, ainsi que la cause des famines persistantes. La lutte contre la pauvreté est aussi une question d'intérêt économique et s'avère essentielle à l'équilibre écologique. Notre prospérité et notre progrès, et d'une façon plus générale, la sécurité et le bien-être de l'humanité tout entière, exigent que nous appuyions des programmes visant à introduire les marginaux du monde dans les grands circuits de l'économie. Le système économique global ne peut pas fonctionner efficacement lorsqu'une grande partie de l'humanité vit dans l'indigence et en marge de la société.

Pour les Canadiens, la perpétuation de la pauvreté dans les pays en développement n'y est pas plus acceptable qu'ici. Conséquemment, la manière avec laquelle un pays envisage le soulagement de la pauvreté sera l'un des facteurs-clés servant à déterminer le niveau d'appui du gouvernement du

Canada au développement. Dans certains cas, des programmes canadiens particulièrement orientés vers la réduction de la pauvreté peuvent se révéler appropriés. Dans d'autres, il peut être plus utile pour le Canada d'appuyer d'autres priorités du développement afin de générer des ressources locales plus abondantes qui seront investies dans des programmes de lutte contre la pauvreté.

E - Les défis du développement

Les défis majeurs auxquels fait face le monde en développement sont les suivants:

1. la reconnaissance des droits de la personne et la réalisation du potentiel humain grâce à l'éducation, à la formation et au développement des compétences; l'accès à l'emploi, au revenu, et au pouvoir de décision, particulièrement pour les femmes;

2. la croissance démographique, la lutte contre la pauvreté et les conséquences économiques et sociales d'une rapide urbanisation;

3. la gestion écologique et la capacité de la Terre de faire vivre ses espèces;

4. la production vivrière et la distribution des denrées alimentaires, l'accès à l'eau potable, une bonne nutrition, la santé et une espérance de vie plus longue;

5. la disponibilité, la diversification et l'utilisation de l'énergie; et

6. l'établissement et le maintien de politiques et d'institutions sociales, communales, économiques et politiques qui mènent à la cohésion interne, à la croissance, au progrès et à une plus grande équité.

Chaque pays en développement répond à ces défis du mieux qu'il peut, compte tenu des contraintes imposées par ses ressources et ses priorités nationales. Les pays donateurs ou les partenaires extérieurs abordent ces questions selon leurs propres capacités et leurs politiques relatives au développement. Parce que les pays en développement et leurs partenaires de l'extérieur possèdent des valeurs culturelles, des moyens économiques et des capacités de mise en oeuvre très diverses, les approches et méthodes varieront nécessairement dans chaque cas.

Chapitre 3 : Politique et pratique canadiennes en matière de développement

A - Le cadre général

Le gouvernement a énoncé un mandat à deux volets pour l'aide publique au développement :

1. en collaborant aux activités des pays du tiers monde, soutenir leurs efforts dans l'atteinte d'un développement économique et social autonome et viable qui réponde à leurs besoins et respecte leur environnement;

2. fournir, lorsque nécessaire, une assistance humanitaire.

On favorise ainsi les intérêts politiques et économiques du Canada à l'étranger et ceux de la communauté mondiale grâce à la promotion de la justice sociale, de la stabilité internationale et des progrès économiques à long terme.

Dans le document intitulé Les relations extérieures du Canada, le gouvernement s'est engagé à :

> «Consacrer de plus en plus d'attention à la promotion d'un monde plus sûr, plus prospère et plus humain sans lequel les Canadiens ne pourront jamais édifier la société qu'ils souhaitent pour leur propre pays... Renforcer la coopération économique internationale est un objectif fondamental du Canada... On s'accorde à reconnaître, au Canada comme à l'échelle internationale, que l'aide au développement donne des résultats et que nous devons tous poursuivre et intensifier nos efforts. Le comité affirme, dans son rapport, qu'aider est une vocation canadienne, et le gouvernement partage cette opinion... La question qui se pose maintenant pour le gouvernement est la suivante : Comment pouvons-nous rendre l'aide encore plus efficace? Il y a des leçons à retenir, des réalisations à dépasser et des ajustements à faire.»

Le gouvernement s'est également engagé à accorder plus de fonds au développement, à promouvoir un ordre économique renforcé et plus stable et à insister sur l'importance des droits de la personne dans les relations du Canada avec le tiers monde. Le gouvernement tient à souligner que le grand objectif de l'assistance canadienne est le suivant :

> «augmenter dans les pays en développement la capacité des gens d'assurer la croissance, de développer la technique et de gérer le processus de changements économique et social d'une façon soutenue et de plus en plus autonome, au profit de tous.»

Cette emphase mise sur le perfectionnement des ressources humaines et des compétences transparaîtra dans tous les programmes d'aide publique au développement du Canada. Les programmes et les projets seront conçus de façon à favoriser la mise en place d'une infrastructure économique et sociale qui augmentera la capacité des gens, organismes, institutions et gouvernements du tiers monde de s'attaquer à leurs propres priorités en matière de développement et de gérer le processus du changement.

Pour répondre avec souplesse aux besoins des pays en développement, le Canada continuera d'apporter, dans un esprit de partenariat, son appui aux organisations et institutions multilatérales, aux programmes d'aide de gouvernement à gouvernement, aux gens d'affaires, aux coopératives, aux établissements d'enseignement et aux organisations non gouvernementales.

L'appui du Canada aux institutions multilatérales se fonde sur la conviction que ces organisations ont un rôle crucial à jouer dans la mobilisation des ressources financières, l'apport d'une assistance technique et la coordination des efforts de tous les partenaires du développement. Par la voie de l'aide multilatérale, le gouvernement est en mesure d'influer sur des questions d'envergure mondiale comme l'ajustement structurel, la dette, la population, la recherche en agriculture, la santé et l'immunisation.

Dans le cadre de ses programmes bilatéraux et de ses autres programmes, le Canada continuera à fournir de l'assistance technique, à envoyer des denrées alimentaires et d'autres produits de base, à réaliser des projets faisant progresser l'infrastructure économique et le développement social et à soutenir le travail d'organismes canadiens et locaux dans les pays en développement.

Toute l'aide publique au développement sera accordée sous forme de subventions et de contributions afin d'éviter d'alourdir le fardeau du service de la dette des pays en développement. D'autres mesures seront prises pour atténuer les pressions qui

s'exercent sur les pays du tiers monde devant rembourser les prêts d'aide au développement qui leur ont été consentis par le passé.

Pour tenir compte des nombreux liens entre les secteurs et pour centrer les activités et les programmes sur les principaux défis auxquels sont confrontés les pays en développement, les objectifs thématiques suivants sont établis :

1. le soulagement de la pauvreté dans les régions rurales et urbaines, en assurant un meilleur accès aux services de santé, à la planification familiale, à la nutrition, à l'éducation, à l'emploi et au pouvoir de décision;

2. l'ajustement structurel des économies pour venir à bout des problèmes d'endettement et de réduction des recettes d'exportation et pour améliorer la gestion de l'économie;

3. la participation accrue des femmes à la planification et à la mise en oeuvre de programmes et de projets ayant pour but la croissance économique et le changement social ainsi qu'à d'autres activités d'aide qui leur sont spécialement destinées;

4. le développement respectueux de l'environnement qui, tout en protégeant l'écologie, répond aux besoins humains fondamentaux et s'adapte aux conditions d'un pays ou d'une région. Ceci comprend l'évaluation de l'impact sur l'environnement de tous les projets d'investissement et l'incitation à adopter des stratégies dans ce domaine;

5. la sécurité alimentaire incluant la recherche agricole, la production, les services de vulgarisation, les techniques d'entreposage, le transport et la commercialisation, ainsi que l'utilisation de l'aide alimentaire à des fins de développement; et

6. l'approvisionnement en énergie, ce qui comprend le développement optimal des ressources existantes, la recherche et le développement d'énergies de remplacement renouvelables qui se prêtent à une exploitation soutenue.

Bien que ces objectifs thématiques s'appliquent spécifiquement aux programmes d'aide de gouvernement à gouvernement, tous les partenaires du Canada seront invités à les inclure dans leurs propres

activités de développement. Les représentants canadiens auprès des organisations et institutions internationales se feront les promoteurs de ces thèmes du développement.

La composition des programmes canadiens de coopération au développement dépendra des besoins des pays du tiers monde et des ressources, services et biens que les Canadiens sont en mesure de fournir. Les projets, qui toucheront un ou plusieurs de ces thèmes, feront appel à une grande variété de compétences et de disciplines, tant l'éducation et la formation des cadres que la santé, la population, l'agriculture, la pêche, la forêt, l'énergie, l'eau, l'environnement, les communications et le transport.

On accordera une attention particulière aux pays qui ont adopté des plans et des politiques de développement bien pensés, c'est-à-dire aux pays qui sont déterminés à réduire la pauvreté et qui se sont montrés capables de bien utiliser les ressources extérieures.

Les Canadiens de tous les milieux seront invités à se renseigner sur les questions relatives au développement international, à développer les compétences nécessaires pour promouvoir le développement et à participer à la conception, à la création et à la mise en oeuvre du programme de coopération internationale du Canada.

Le Canada s'est acquis une réputation enviable pour la générosité et la pertinence de son aide au développement. Il a su se doter d'un programme de haute qualité en adoptant une vision à long terme, en évaluant objectivement le contexte du développement, en mettant au point des outils précis, dont les revues de programmes par pays, et en veillant à examiner attentivement toutes les variables contribuant au développement. Notre pays a cherché à promouvoir une coordination efficace des activités d'aide, autant au niveau multilatéral que national. Nos programmes ont servi à favoriser la production et la diversification agricole, à encourager l'exploitation des sources d'énergie alternatives et renouvelables, à promouvoir une saine gestion des ressources et à élargir l'étendue des compétences, particulièrement chez les femmes. Nous continuerons à saisir les occasions d'agir dans ces domaines et dans bien d'autres encore. La clé de notre succès réside dans la qualité et la compétitivité des biens, services et compétences que nous offrons. Le défi se résume à axer notre action

sur les besoins particuliers des pays en développement et à établir des relations à longue échéance sur lesquelles repose l'expansion des liens économiques.

Il incombe au Canada de s'assurer que ses programmes de développement international se fondent sur une connaissance complète de l'état du développement de chaque pays ou organisation partenaire, sur une analyse détaillée de ses besoins et des capacités canadiennes. Ses programmes reposeront sur des projets bien conçus, sur des méthodes fiables pour l'acquisition des services, sur les produits et les biens requis, sur des méthodes comptables permettant de rendre compte de l'usage des fonds publics et sur une évaluation responsable des activités entreprises. Mais en dernière analyse, la responsabilité de concevoir un développement efficace et approprié incombe nécessairement aux pays en développement.

Si nous réussissons à aider les pays en développement à atteindre leurs objectifs et à s'insérer plus efficacement dans le système économique international, nous protégerons ces éléments d'ouverture et d'équité dont dépendent notre propre croissance et notre prospérité économique.

B - Questions particulières

Certaines questions relatives au programme de coopération au développement ont fait l'objet d'un long processus d'étude, de consultation et de réflexion. Voici ces questions et la position du gouvernement à leur égard :

1. Objectifs de l'APD

Le Canada s'est engagé à consacrer 0,5 p. 100 de son produit national brut à l'aide publique au développement jusqu'à la fin de la présente décennie. Le gouvernement vise à faire passer le rapport APD/PNB à 0,6 p. 100 en 1995 et 0,7 p. 100 en l'an 2000, par augmentations graduelles débutant en 1991-1992.

Tout en réalisant cet objectif, le Canada continuera à respecter l'engagement qu'il a pris d'affecter au moins 0,15 p. 100 du PNB aux pays les moins avancés, dont la plupart sont situés en Afrique. Le gouvernement encouragera d'autres partenaires du développement à tenir spécialement compte des besoins particuliers de

l'Afrique et à s'associer à lui pour hisser à 50 p. 100 la part de l'aide publique au développement consacrée à l'Afrique et aux pays les moins avancés.

2. Ajustement structurel, dette et coordination

Le Canada estime qu'il faut appuyer les pays qui acceptent d'apporter des changements économiques puisque les pays préconisant des politiques souples et adaptables ont, selon lui, plus de chances de s'adapter à un climat économique mondial instable. Les donateurs devraient épauler les institutions comme le Fonds monétaire international, la Banque mondiale et les banques régionales de développement, qui travaillent avec les pays du tiers monde à mettre au point des programmes visant à apporter ces changements. Par contre, il est de plus en plus évident que les remèdes fondés seulement sur des critères économiques oublient peut-être de tenir compte des dures épreuves personnelles et des répercussions politiques qui en résultent.

Le Canada va continuer à jouer un rôle important au sein des institutions multilatérales se préoccupant des questions d'ajustement structurel. Les pays en développement eux-mêmes sont de plus en plus conscients du rôle qu'ils doivent jouer dans la remise en ordre de leur économie, et il faut inciter tous les donateurs bilatéraux et multilatéraux à les aider. Le Canada les encouragera à prendre des mesures compatibles avec celles retenues par les pays industrialisés pour améliorer la gestion de l'économie internationale.

Des discussions politiques entre les donateurs et avec les gouvernements des pays du tiers monde devraient conduire à une action concertée et susceptible d'assurer que les programmes d'ajustement sont efficaces et sensibles aux besoins locaux. Des modifications seront, au besoin, apportées à nos programmes bilatéraux, afin que le Canada dispose de la flexibilité nécessaire pour se joindre aux efforts multilatéraux d'ajustement structurel dans des situations particulièrement pressantes.

Afin d'aider les pays qui se sont engagés dans un processus d'ajustement structurel et pour qui le fardeau du service de la dette est

énorme, le gouvernement entend prendre des mesures pour effacer la dette découlant de l'aide publique de certains d'entre eux, s'ils sollicitent une telle mesure.

Dans un tel contexte, l'imposition sélective de conditions dans des pays en particulier semble appropriée. Il faut respecter la souveraineté de chaque pays mais le processus du dialogue encourage les changements nécessaires de politique. Le Canada croit que travailler étroitement avec les autres pays donateurs, les bailleurs de fonds et les institutions financières internationales est à la fois approprié et efficace. Lorsque des propositions seront déposées devant le conseil d'administration de ces organismes, les représentants du Canada s'assureront que notre position est claire aux yeux des autres directeurs et des gestionnaires de ces institutions. Des discussions relatives à la politique d'aide bilatérale seront menées avec les pays en développement dans le cadre de la revue de programme du pays en question.

Le Canada cherchera les moyens d'améliorer la coordination de l'aide, au Canada même, avec les autres donateurs et avec les pays en développement. Des consultations auprès des sociétés commerciales, des associations professionnelles et des organisations et institutions non gouvernementales permettront de préciser et de définir plus clairement les objectifs, les moyens et les contraintes. Au niveau international, le Canada participera activement aux groupes de coordination de l'aide, aux consortiums et aux tables rondes afin d'appuyer les changements qui contribuent à accroître l'efficacité de la coopération au développement. Dans des pays en particulier, la préparation des revues de programmes comportera l'examen des activités d'autres donateurs et des consultations intensives avec les gouvernements et les organisations bénéficiaires de l'aide.

3. Droits de la personne et avancement de la démocratie

Le respect des droits de la personne est l'une des conditions préalables au développement. La pauvreté et le sous-développement ont souvent pour origine les mêmes causes qui engendrent des abus des droits de la personne. Le développement comme tel est intimement lié à certains droits les plus fondamentaux, notamment le droit au logement, à la santé, à l'alimentation, à l'éducation et au travail.

Promouvoir le respect des droits de la personne est, comme l'a souligné le document Les relations extérieures du Canada, un aspect fondamental et intégral de la politique étrangère du Canada. Dans le cadre du programme de coopération au développement, on examine de trois façons dans quelle mesure les droits de la personne sont respectés dans un pays bénéficiaire. En déterminant les pays qui sont admissibles à l'aide canadienne au développement, le gouvernement veille à refuser ou diminuer l'aide de gouvernement à gouvernement aux pays dans lesquels il constate des violations flagrantes, systématiques et persistantes de ces droits. Dans les pays où des réserves ont été exprimées quant au respect des droits de la personne, le gouvernement canadien s'assurera que l'assistance canadienne servira à améliorer le sort des personnes victimes de répression. La revue de programme comprendra l'examen de l'étendue du respect des droits de la personne. Le gouvernement canadien continuera d'user à la fois des pressions diplomatiques et de la persuasion pour faire valoir ses inquiétudes et pour orienter l'acheminement des ressources d'aide au développement.

Cette ligne d'action pondérée vise à prêter le plus possible assistance aux victimes de l'oppression, tout en continuant à exercer des pressions là où il le faut. Le gouvernement canadien estime que dans le cadre du programme de développement international, il est préférable de prendre des mesures positives, plutôt que des mesures punitives, au sujet des violations des droits de la personne. Il encouragera les initiatives destinées à sensibiliser la population à la question des droits de la personne et de l'avancement de la démocratie. Des programmes visant

l'intégration de la femme dans le circuit économique servent également à cette fin et accroissent les possibilités de répondre aux besoins réels des pauvres. Une formation sera dispensée aux représentants canadiens chargés d'administrer le programme d'aide canadien à l'étranger, pour les sensibiliser et les rendre plus réceptifs aux questions touchant les droits de la personne, dans le contexte du développement international.

Le Canada s'assurera que la question des droits de la personne est considérée dans toute activité des institutions financières internationales. Il encouragera également une évaluation plus approfondie de la situation dans ce domaine au moment de préparer des stratégies de développement et appuiera des projets destinés à aider les groupes moins avantagés.

Dans le document Les relations extérieures du Canada, le gouvernement affirme son intention de mettre en place un Institut international des droits de la personne et de l'avancement démocratique. Le rapport des personnes spécialement désignées plus tôt cette année pour proposer la structure et le mandat d'un tel institut vient d'être terminé. La réponse du gouvernement à ce rapport sera déposée bientôt.

4. Partenaires de l'aide canadienne

La plus grande partie du programme d'aide au développement international est exécutée par l'entremise de Canadiens qui ne sont pas à l'emploi du gouvernement. Les programmes visant à soutenir le travail de groupes non gouvernementaux, les programmes de coopération avec des institutions, le programme de promotion de la gestion et l'aide aux étudiants étrangers inscrits dans des établissements d'enseignement sont administrés par le «secteur des organismes sans but lucratif». Le gouvernement accroîtra son appui à ces activités auxquelles des centaines d'organisations et des milliers de Canadiens participent.

Un appui additionnel aux organismes bénévoles, aux ONG, aux universités, aux collèges, aux associations professionnelles, aux coopératives et aux syndicats permettra à ces groupes de

mieux répondre à la demande croissante dans le domaine du développement des ressources humaines.

La mise en oeuvre des programmes bilatéraux est en majeure partie donnée à contrat à des entreprises qui offrent des services-conseils pour l'identification, la conception, l'exécution et l'évaluation des projets. Les industries canadiennes fournissent le matériel, l'équipement et les services de supervision de la construction lorsqu'il s'agit de grands projets d'immobilisations. Les agriculteurs, les pêcheurs, les mineurs et les travailleurs forestiers fournissent les produits qui entrent dans l'assistance canadienne, et dans bien des cas dans les opérations de secours d'urgence et d'aide humanitaire.

Ces dernières années, de nouveaux mécanismes ont été ajoutés aux lignes de crédit bilatérales traditionnelles en vue d'aider davantage le secteur privé à s'imposer sur les marchés étrangers. Des fonds ont été offerts pour financer la préparation de projets et les études préliminaires de faisabilité, et pour encourager les entreprises en coparticipation et les investissements à l'étranger. Des arrangements de financement parallèle ont été conclus pour associer des fonds d'aide au financement des exportations dans le cadre de grands projets.

Il est évident que sans la participation active du secteur privé canadien et des organismes sans but lucratif, il ne serait pas possible de réaliser un programme de développement de haute qualité répondant aux besoins des pays en développement. Les Canadiens qui offrent des biens ou services concurrentiels de qualité continueront d'être bien reçus dans les pays du tiers monde.

Pour les Canadiens qui désirent participer au développement international, le défi consiste à acquérir les connaissances et à investir les efforts nécessaires pour établir des relations de longue durée avec des pays en développement. Cet effort devra être consenti dans le contexte d'une économie internationale de plus en plus concurrentielle et qui exige des compétences, des services et des biens spécialisés.

Le gouvernement soutiendra les initiatives des Canadiens qui sont utiles au développement, économiquement viables et désirables sur le plan social, si elles répondent aux priorités établies par les pays du tiers monde.

Le gouvernement a l'intention de réduire la part de l'aide bilatérale au développement qui est liée à l'achat de biens et de services canadiens. Il continuera toutefois d'appuyer les Canadiens qui offrent des produits concurrentiels dont les pays en développement ont besoin dans le cadre d'un plan de développement approuvé. La politique actuelle consistant à acheter au Canada 80 p. 100 des biens et services entrant dans le programme bilatéral, sera remplacée par de nouvelles mesures de déliement qui seront annoncées plus tard. Au terme des discussions présentement en cours avec la Société pour l'expansion des exportations (SEE), le gouvernement a l'intention de fixer une norme commune quant au contenu canadien, pour la SEE et l'ACDI.

Pour que les entreprises canadiennes ne soient pas désavantagées par rapport à leurs concurrentes des autres pays industrialisés, le gouvernement canadien renforcera son appui aux exportateurs qui doivent ou désirent être mieux en mesure de se tailler une place sur les marchés étrangers. Par l'entremise du programme de coopération industrielle, il leur consacrera plus de ressources financières et lancera de nouveaux programmes visant à faciliter les transferts technologiques, à instaurer des programmes de formation spécialisée et à fournir une assistance technique. L'établissement de relations entre des sociétés canadiennes et le secteur privé des pays en développement sera encouragé.

Les politiques fixées par le gouvernement canadien pour l'obtention des biens et services requis par le programme de coopération au développement seront encore fondées sur l'adéquation aux besoins des pays en développement, sur le processus d'appel à la concurrence au Canada et sur l'égalité des chances pour les fournisseurs dans tout le pays.

Le gouvernement aidera davantage le secteur privé des pays en développement. Cette démarche touchera le secteur agricole, où le

Canada joue un rôle actif depuis longtemps, et le secteur industriel dans les régions rurales et dans les communautés urbaines. Le Canada donnera son appui à l'organisation de cours de formation en gestion, à la planification stratégique et aux efforts de privatisation; il soutiendra également la modernisation des usines et la formation dans le domaine industriel.

Le gouvernement canadien a également l'intention d'aider les exportateurs des pays en développement qui requièrent une assistance, à améliorer leurs connaissances et leurs habiletés de commercialisation. À cette fin, après consultation avec les importateurs canadiens, les ressources augmenteront graduellement pour permettre la réalisation d'un plus grand nombre d'études de marché, la tenue de séminaires sur les exportations et des expériences de commercialisation de produits provenant des pays en développement, spécialement à l'intention des pays qui ont un plus grand besoin dans ce domaine.

Le gouvernement canadien croit que l'APD peut offrir des façons d'inciter un plus grand nombre d'entreprises et de citoyens canadiens qui possèdent les compétences requises à jouer un rôle actif dans le processus du développement. Il ne s'agit pas pour autant de faire fi de la qualité, ni de subventionner des biens et services non concurrentiels ou d'écouler des produits excédentaires. Au contraire, il s'agit de veiller à ce que les compétences du secteur privé soient efficacement mises au service du développement et de l'établissement à long terme de relations économiques durables.

5. Développement des ressources humaines

La capacité des pays en développement de gérer leurs propres affaires, judicieusement et efficacement, est le plus important facteur de croissance économique et d'évolution sociale, voire la clé d'un développement soutenu, systématique et autosuffisant. L'aide au développement se révèle la plus utile lorsqu'elle permet d'accroître cette capacité.

Le développement des ressources humaines englobe l'éducation, la formation, la recherche, le développement des institutions et

les communications sociales. Ces éléments contribuent à l'évolution des valeurs et des attitudes, ils constituent des facteurs de mobilisation et aident ainsi la population à s'organiser et à réaliser les changements désirés. Le développement des ressources humaines s'étend à tous les secteurs et thèmes du développement et favorise la réalisation des droits de la personne. Il est à la base du développement social, de la santé publique, de l'alimentation, de la planification familiale, de la distribution de l'eau potable, de l'hygiène publique et de la mise sur pied des services communautaires. Le développement des ressources humaines est fondamental pour assurer le progrès social et élargir les possibilités d'avancement de l'individu et de la famille.

Le gouvernement veut que le développement des ressources humaines soit le critère selon lequel sont examinées toutes les activités de développement dans le contexte des revues de programmes de pays ainsi que dans la planification des programmes et des projets. Il reconnaît par contre que cet aspect du développement s'insère dans un large contexte impliquant des institutions économiques et sociales qui peuvent entraver ou favoriser les initiatives privées, influer sur les rendements de l'économie locale, et nécessiter une infrastructure de meilleure qualité pour mettre en oeuvre la politique économique du pays en question. Le Canada continuera à fournir de l'aide dans tous ces domaines lorsqu'elle sera appropriée et conforme aux priorités nationales en matière de développement.

En consacrant davantage de ressources à la formation et à l'éducation, au Canada et à l'étranger, le gouvernement entend contribuer à l'enrichissement des connaissances et des compétences nécessaires au développement social et technique. Les programmes dans ce domaine viendront appuyer les priorités économiques et industrielles nationales, renforcer les systèmes d'éducation, élargir les compétences en gestion et améliorer la prestation des services sociaux.

Selon les besoins et les possibilités d'emploi dans les pays en développement, le gouvernement entend accroître les ressources pour assurer une formation appropriée de haute qualité, et

augmenter la capacité des institutions au Canada et à l'étranger de répondre à ces besoins de façon soutenue et autonome. Il est nécessaire que les organisations non gouvernementales et les entreprises privées viennent ajouter leurs efforts à ceux du gouvernement. Une attention particulière sera accordée aux programmes qui amènent les femmes à pouvoir davantage participer à la réalisation des objectifs de développement. Un appui sera apporté au développement de relations entre les associations professionnelles du Canada et de l'étranger.

6. Aide alimentaire

L'envoi d'aide alimentaire à titre de secours d'urgence est devenu une réalité familière pour la plupart des Canadiens à la suite des sécheresses et des famines qui reviennent périodiquement. Si elle leur est moins familière, l'aide alimentaire fournie pour favoriser le développement n'en est pas moins tout aussi importante; elle fait partie des interventions requises pendant une période prolongée pour parer aux pénuries chroniques de produits alimentaires, pour fournir des denrées quand les devises étrangères font défaut et pour faciliter les transitions au niveau de la production agricole. Il y a un équilibre délicat à maintenir, puisqu'il faut fournir suffisamment de denrées pour nourrir les affamés sans pour autant décourager la production agricole locale.

La plupart des pays en développement cherchent à se suffire à eux-mêmes sur le plan alimentaire. À cette fin, ils devront effectuer de nombreux changements dans les types de cultures, les méthodes d'élevage, les techniques de commercialisation et les moyens de transport. L'aide alimentaire fournit à un pays des denrées dont il a besoin sans qu'il ait à puiser dans ses maigres réserves de devises étrangères. La vente de ces denrées sur les marchés locaux produit des rentrées de devises locales qui permettent de financer de nouveaux investissements agricoles et sociaux. L'aide alimentaire supporte les coûts et réduit les risques inhérents aux réformes et aux ajustements structurels. Elle peut contribuer à l'élargissement de l'infrastructure rurale par l'entremise des programmes de rémunération du travail en vivres. Elle peut permettre de

constituer une réserve nationale de produits alimentaires, diminuant ainsi le besoin d'effectuer des importations coûteuses en période de pénurie. Dans le cadre des programmes de réduction de la pauvreté, elle peut servir à nourrir des couches de la population qui sont sous-alimentées. Elle peut permettre de modifier ou de stabiliser les prix des denrées alimentaires. Par conséquent, l'aide alimentaire est un outil précieux et souple dans la gestion de l'économie et du développement.

En dépit de l'accroissement de la production agricole dans les pays en développement, ceux-ci auront encore besoin d'obtenir de l'aide alimentaire et d'effectuer des achats de nature commerciale. Pour que cette aide soit un outil efficace en matière de développement, elle doit, comme tout autre ressource, être planifiée à long terme, dans le cadre d'une politique bien pensée et conforme aux besoins de chaque pays; elle doit en outre répondre à des critères de coût-efficacité et être bien coordonnée en fonction de la production locale et des programmes d'autres fournisseurs de denrées alimentaires.

Afin d'aider les pays à planifier efficacement les quantités de denrées alimentaires dont ils auront besoin et à établir leurs objectifs de production, le Canada adoptera une nouvelle politique en matière d'aide alimentaire.

Comme pour tous les autres aspects de la mise en oeuvre efficace du programme, le Canada mènera des consultations intensives, au sujet de ses activités en matière d'aide alimentaire, auprès d'organismes bilatéraux et multilatéraux, de groupes non gouvernementaux et d'organisations de pays en développement. Si elle est jugée appropriée, une assistance technique sera offerte pour aider à déterminer les besoins, à effectuer une analyse sectorielle, à exercer un contrôle, à ordonnancer les expéditions, à assurer l'entreposage, à effectuer une évaluation et à utiliser des fonds de contrepartie.

7. Décentralisation

Le gouvernement croit fermement que la formulation de la politique canadienne de coopération au développement, dans le cadre de sa politique étrangère, doit obéir à des principes clairs, donner une ligne de conduite précise et répondre de l'utilisation des fonds publics. Étant donné la conjoncture internationale dans laquelle évoluent nos programmes de coopération au développement, il est évident que l'élaboration de politiques doit demeurer une fonction centralisée du gouvernement canadien. De même, il est certain qu'une gestion efficace du programme exige que le pouvoir de prendre des décisions et la responsabilité de la mise en oeuvre du programme se retrouvent le plus près possible du lieu où se manifestent les problèmes de développement que le programme vise à atténuer. D'où la nécessité de déléguer des pouvoirs plus étendus vers le terrain et d'affecter du personnel supplémentaire dans des pays en développement.

Le gouvernement estime qu'il faut procéder à la décentralisation de façon systématique. L'objectif est de répondre plus adéquatement aux besoins des pays en développement, d'améliorer la qualité de nos programmes, et de délimiter clairement les pouvoirs et les responsabilités de gestion.

Le gouvernement apportera les changements nécessaires aux règlements administratifs afin de mettre en oeuvre la décentralisation. Il en coûtera plus cher pour administrer un programme ainsi décentralisé, mais ces coûts devraient être compensés par :

a) un meilleur dialogue en matière de politiques;

b) une simplification du processus de prise de décisions;

c) une participation accrue des pays en développement à toutes les phases de la prise de décisions;

d) une meilleure cohérence entre les besoins et la programmation canadienne;

e) une meilleure concertation avec d'autres donateurs; et

f) un encouragement à la continuité et aux relations économiques à long terme.

Le gouvernement est décidé à décentraliser sensiblement le programme canadien d'aide au développement international. Étant donné la diversité des besoins des pays en développement, il est nécessaire de mettre en place différents mécanismes et d'avoir une approche particulière à chacun. L'autorité des chefs des missions diplomatiques canadiennes, pour tous les aspects des relations extérieures du Canada, sera maintenue.

8. Éducation au développement et communications

Les Canadiens sont très favorables au programme de coopération au développement international. Connaissant mieux les questions de développement et les défis qui se posent aux pays concernés, le public accorde maintenant de plus en plus son appui.

Le gouvernement estime que nos programmes de développement devraient refléter les préoccupations et les vues de la société canadienne. À cette fin, il favorisera l'élargissement des programmes de sensibilisation au développement. Il encouragera les Canadiens à se renseigner sur les activités de développement et à y participer. Des sondages de l'opinion publique sur des questions importantes pour les pays en développement, seront entrepris plus systématiquement. Une documentation plus abondante sera fournie aux établissements scolaires et aux maisons d'enseignement.

L'objectif est d'améliorer la compréhension de ces questions et d'encourager un plus grand nombre de Canadiens à participer à des discussions sur le développement à l'intérieur de groupements informels, d'associations professionnelles, du réseau d'enseignement, de groupes non gouvernementaux et d'organisations communautaires. La poursuite d'un programme de haute qualité, capable de répondre aux besoins des pays en développement, n'est possible qu'avec la participation active et le soutien continu de ces bâtisseurs d'un monde meilleur que sont les citoyens canadiens.

Partie II :

Réponse détaillée aux recommandations contenues dans le rapport du Comité permanent des Affaires étrangères et du Commerce extérieur sur les politiques et programmes du Canada en matière d'aide publique au développement

Chapitre 1 : Qui doit en profiter?

Recommandation

1.1 Nous approuvons avec enthousiasme la recommandation du Comité mixte spécial sur les relations extérieures du Canada voulant que «l'objectif premier du programme d'aide canadien demeure de répondre aux besoins des pays et des populations les plus pauvres». Nous sommes également heureux que le gouvernement ait accepté cette recommandation, parce qu'elle reflète à la fois les impératifs du développement et les valeurs auxquelles croit la population canadienne.

Acceptée

Le gouvernement se félicite du large consensus selon lequel le programme d'aide canadien devrait se concentrer sur les pays et les populations les plus pauvres. L'accent que met par la suite le rapport du CPAECE sur le développement des ressources humaines a incité le gouvernement à élaborer l'énoncé du mandat, du but et des objectifs thématiques suivants.

Le mandat du programme canadien d'aide au développement est double. Premièrement, en collaborant aux activités des pays du tiers monde, il consiste à soutenir leurs efforts dans l'atteinte d'un développement économique et social autonome et viable qui réponde à leurs besoins et respecte leur environnement; et, deuxièmement, à fournir, lorsque nécessaire, une assistance humanitaire. On favorise ainsi les intérêts politiques et économiques du Canada à l'étranger et ceux de la communauté mondiale grâce à la promotion de la justice sociale, de la stabilité internationale et des progrès économiques à long terme.

Le but de l'aide canadienne au développement est d'augmenter, au profit de tous, la capacité des gens des pays du tiers monde d'assurer leur croissance, de développer leur technique et de gérer leur processus de changement économique et social, d'une façon soutenue et de plus en plus autonome.

Afin de tenir compte des différents liens entre les secteurs et de concentrer les activités et les programmes sur les principaux défis à relever, les objectifs thématiques suivants ont été définis :

1. le soulagement de la pauvreté dans les régions rurales et urbaines en assurant un meilleur accès aux services de santé, à la planification familiale, à la nutrition, à l'éducation, à l'emploi et au pouvoir de décision;

2. l'ajustement structurel des économies pour venir à bout des problèmes de la dette et de la réduction des recettes d'exportation et pour améliorer la gestion de l'économie;

3. la participation accrue des femmes à la planification et à la mise en oeuvre de programmes et de projets ayant pour but la croissance économique et le changement social ainsi qu'à d'autres activités d'aide qui leur sont spécialement destinées;

4. le développement respectueux de l'environnement qui, tout en protégeant l'écologie, réponde aux besoins humains et s'adapte aux conditions spécifiques d'un pays ou d'une région. Ceci comprend l'évaluation de l'impact sur l'environnement de tous les projets d'investissement et l'incitation à adopter des stratégies dans ce domaine;

5. la sécurité alimentaire incluant la recherche agricole, la production, l'éducation permanente, les techniques d'entreposage, le transport et la commercialisation ainsi que l'utilisation de l'aide alimentaire à des fins de développement;

6. la disponibilité d'énergie, ce qui comprend le développement optimal des ressources existantes, la recherche et le développement d'énergies de remplacement renouvelables qui se prêtent à une exploitation soutenue.

Recommandations

1.2 Nous recommandons au gouvernement d'adopter une charte de l'aide au développement dans le cadre d'une définition législative du programme d'aide canadien. Cette charte devrait comprendre les principes suivants :

i) l'aide publique au développement accordée par le Canada a pour objectif primordial d'aider les pays et les populations les plus pauvres du globe;

ii) le programme canadien d'aide au développement devrait toujours viser à renforcer les ressources humaines et institutionnelles que possèdent déjà les pays en développement pour leur permettre de régler eux-mêmes leurs problèmes en harmonie avec l'environnement naturel; et

iii) les besoins de développement doivent toujours passer en priorité dans l'établissement des objectifs du programme d'APD. Il faut rechercher la complémentarité entre les objectifs du programme d'aide et les autres grandes orientations de la politique extérieure, dans la mesure où cela ne compromet pas les objectifs de développement.

Acceptées

La politique extérieure canadienne s'exprime par divers programmes qui poursuivent des buts spécifiques tout en contribuant à l'atteinte d'objectifs généraux. Dans ce cadre, l'APD occupe une place de toute première importance. Elle exprime concrètement les préoccupations humanitaires des Canadiens tout en répondant aux objectifs plus larges de notre politique étrangère. La qualité de cette coopération au développement sera, dès lors, la pierre angulaire de la politique extérieure canadienne dans plusieurs pays. Le gouvernement fait donc siens les trois principes proposés par le CPAECE, et en ajoute un autre :

iv) le gouvernement croit que l'assistance au développement doit contribuer à renforcer les liens entre les institutions et les citoyens canadiens et ceux des pays du tiers monde. Il entend donc tout mettre en oeuvre pour qu'un partenariat se développe entre la population canadienne et celle du tiers monde.

Le gouvernement enchâssera les trois principes énoncés par le CPAECE, ainsi que celui énoncé ci-dessus, dans une déclaration publique de politique qui deviendra une partie de la charte de l'aide au développement. Toutefois, le gouvernement ne juge pas utile, pour l'instant, de procéder par voie de législation pour préciser la charte du développement.

Chapitre 2 : Le développement humain

Recommandation

2.1 Le Comité recommande à l'ACDI de ne fournir dorénavant aucune aide à la construction sans l'accompagner de programmes de formation et d'assistance technique conçus pour assurer l'entretien et la saine gestion des installations. Le développement des ressources humaines devrait devenir une composante de tous les programmes d'aide canadiens. Nous recommandons aussi à l'ACDI de modifier sensiblement ses priorités et ses dépenses, et de financer moins de grands projets d'immobilisations et plus de programmes de développement des ressources humaines.

Acceptée

Le développement des ressources humaines est le but de l'aide canadienne au développement. Plusieurs pays du tiers monde ont encore besoin d'un appui financier et technique pour mettre en place et maintenir les infrastructures nécessaires à leur développement. Le gouvernement continuera d'appuyer la réalisation de tels projets lorsque des analyses rigoureuses le justifieront. Une attention particulière sera alors portée aux ressources humaines et financières disponibles dans le pays bénéficiaire pour entretenir et gérer ces infrastructures. Lorsque nécessaire, ces projets comprendront des volets de formation et d'assistance techniques afin d'accroître la qualité de la main-d'oeuvre du pays.

À la requête de ces pays, les projets seront poursuivis jusqu'à ce que les bénéficiaires soient en mesure de les gérer entièrement. Par ailleurs, de nouvelles initiatives seront mises de l'avant pour aider le secteur privé canadien à développer les ressources humaines des pays du tiers monde.

Recommandation

2.2 La contribution des femmes étant essentielle, nous recommandons d'affecter une plus grande proportion de l'APD à des projets qui sont conçus et dirigés par des femmes, surtout au niveau du peuple. Le but de ces projets devra être d'améliorer le sort des femmes et d'encourager davantage leur participation au processus de développement dans leur pays.

Acceptée

La politique d'intégration de la femme dans le développement, adoptée en 1984 et déposée en Chambre en juin 1986, a comme objectif de promouvoir la participation des femmes et de les faire bénéficier du programme canadien d'aide au développement. Il est important non seulement de reconnaître le rôle essentiel des femmes dans le développement, au moment de la sélection et de la mise en oeuvre de projets, mais aussi de faciliter leur participation en exécutant des projets destinés à leur venir en aide plus directement. Dans cette perspective, l'ACDI entend consulter davantage les associations, organismes et groupements féminins des pays en développement, afin de mieux connaître leurs besoins et d'y apporter une réponse appropriée. Une stratégie améliorée pour aider ces groupements sera communiquée sous peu.

De plus, tous les organismes et institutions bénéficiant du financement de l'APD seront invités à adopter une approche similaire.

Recommandation

2.3 Nous recommandons à l'ACDI d'accroître considérablement son appui aux soins de santé primaires, au cours des prochaines années, par rapport aux autres postes de dépenses. Et l'aide devrait se concentrer sur la mise en place de dispositifs de prestation de soins aux plus démunis.

Acceptée en principe

La responsabilité première du développement d'un système de soins de santé primaires repose d'abord sur les gouvernements des pays du tiers monde.

Le gouvernement accepte donc d'appuyer leurs efforts par des interventions directes dans ce champ d'activité. L'ACDI cherchera dans la mesure du possible à utiliser les compétences déjà existantes dans ce secteur au sein des institutions canadiennes et du secteur privé.

Le gouvernement a annoncé l'octroi d'une somme de 35 millions de dollars pour appuyer un programme d'immunisation des enfants des pays du Commonwealth et de la Francophonie. De plus, le gouvernement accordera des fonds à un nouveau programme de recherches et d'information du public sur le SIDA mis en oeuvre par l'Organisation mondiale de la santé (OMS). Le Fonds canadien d'initiatives locales (Fonds canadien), à gestion entièrement décentralisée sur le terrain, qui

remplacera le Fonds administré par la mission (FAM), sera conçu pour appuyer les gouvernements et les organismes volontaires engagés dans des projets visant la satisfaction des besoins essentiels, incluant des projets de soins de santé primaires.

Recommandation

2.4 Le Comité recommande :

i) que l'ACDI augmente sensiblement l'aide bilatérale destinée à l'enseignement primaire et, en particulier, aux programmes d'alphabétisation;

Acceptée en principe

Le gouvernement fera valoir cette préoccupation dans ses discussions avec ses partenaires des pays en développement pour les inciter à y accorder une importance accrue. Il manifestera sa disposition à leur fournir de l'assistance dans ce domaine.

L'alphabétisation sera surtout prise en considération chaque fois qu'elle sera jugée nécessaire à l'exécution harmonieuse d'un projet dans un autre domaine d'activité (par exemple, en agriculture ou en santé). De plus, une attention particulière sera portée aux programmes d'alphabétisation des femmes pour leur permettre de participer pleinement au développement économique de leur milieu.

Le gouvernement aidera les institutions locales à promouvoir l'alphabétisation des adultes, en finançant du matériel pédagogique. Ce financement se fera par le biais de programmes bilatéraux et par l'entremise des organisations non gouvernementales.

L'approche privilégiée consistera à encourager l'autonomie des pays en développement dans ce domaine en renforçant leur capacité de planification, de gestion, de formation, de recherche et d'analyse. L'appui à l'alphabétisation doit de plus en plus faire appel aux institutions locales ainsi qu'à des systèmes d'apprentissage informels; cet appui aura comme objectif la mise en place d'institutions nationales autonomes.

Recommandation

ii) que, dans le secteur de l'éducation, l'ACDI accorde une attention particulière aux institutions qui dispensent une formation technique et professionnelle;

Acceptée

Depuis 1984, le gouvernement a manifesté sa volonté de faire davantage dans ce domaine. Plus de 50 p. 100 des fonds affectés au secteur de l'éducation sont dirigés vers la formation technique et professionnelle et l'ACDI y maintiendra son appui. Toutefois, compte tenu des coûts élevés liés à ce type de formation, elle explorera des approches nouvelles visant à y associer le secteur privé, les collèges communautaires ainsi que les ministères des gouvernements fédéral et provinciaux.

Recommandation

iii) que l'ACDI crée 1 000 bourses supplémentaires ouvertes pour les pays de concentration, en plus des bourses d'études et de formation qui existent déjà;

Acceptée

En 1985-1986, l'ACDI a financé la formation d'environ 6 300 étudiants et stagiaires du tiers monde dont plus de la moitié (3 300) ont poursuivi leurs études au Canada.

La croissance du nombre d'étudiants et de stagiaires étrangers sera intimement liée au développement des capacités institutionnelles des pays du tiers monde et tiendra compte des besoins de leur marché du travail.

Plusieurs de ces pays sont capables d'assurer la formation de leurs étudiants de premier cycle. Les programmes de formation au Canada s'adresseront en priorité aux étudiants du deuxième cycle ou encore à des stagiaires qui, dans le cadre de programmes de courte durée, viendront acquérir une formation spécialisée.

Le gouvernement s'engage à augmenter le nombre d'étudiants et de stagiaires des pays du tiers monde bénéficiant de l'assistance de l'APD. On prévoit que la moitié de ces personnes seront formées au Canada.

Dans l'immédiat, le gouvernement prévoit la mise sur pied d'un programme de bourses cofinancé par l'ACDI et les universités canadiennes et entièrement géré par ces dernières. La contribution de l'ACDI à ce programme sera de 1,3 million de dollars.

Recommandation

iv) que le gouvernement du Canada cherche à conclure des ententes avec toutes les provinces pour qu'elles renoncent à faire payer un surplus de frais de scolarité aux étudiants parrainés par l'APD;

Acceptée en principe

Les deux paliers de gouvernement reconnaissent que la présence d'étudiants étrangers au Canada contribue à la vitalité des établissements d'enseignement et de la société canadienne et sont favorables à l'augmentation du nombre d'étudiants et de stagiaires.

Le domaine de l'éducation relevant de la compétence des gouvernements provinciaux, le gouvernement du Canada poursuivra activement ses discussions avec les représentants provinciaux afin de faciliter à l'avenir l'entrée au Canada d'un nombre croissant d'étudiants et de stagiaires. C'est dans le cadre de ces discussions que sera abordé le problème des frais supplémentaires de scolarité pour l'ensemble des étudiants étrangers dont ceux financés en totalité ou en partie par l'APD.

Recommandation

v) que l'on élargisse considérablement les programmes de formation tirant profit des capacités d'enseignement d'entreprises canadiennes;

Acceptée

Le gouvernement accueille favorablement cette recommandation, car il considère que cette dimension est particulièrement importante pour les pays du tiers monde.

Il favorisera l'intégration de stagiaires de pays en développement dans les entreprises canadiennes qui assurent la mise en oeuvre de projets ou la fourniture d'équipements. Selon les circonstances, le gouvernement accordera son appui aux entreprises canadiennes ou organismes du secteur privé qui décident de mettre sur pied des institutions techniques spécialisées. Le gouvernement annonce donc :

1. la mise sur pied d'un programme d'associés au développement afin d'encourager les jeunes à s'intéresser au tiers monde; ce programme sera mis en oeuvre en collaboration avec le Service administratif canadien pour les organismes (SACO);

2. la création de nouveaux volets au programme de la coopération industrielle de manière à appuyer davantage le développement des ressources humaines;

3. un appui aux universités dont les programmes comportent une phase permettant aux étudiants d'acquérir une expérience de travail pratique.

Recommandation

vi) que l'on abandonne les exigences de visas et les conditions qui empêchent les étudiants et les stagiaires étrangers parrainés par l'APD d'acquérir une expérience de travail au Canada.

Acceptée

Le gouvernement reconnaît l'importance d'encourager la venue de ressortissants étrangers désireux de parfaire leur éducation au Canada. Tout en sauvegardant l'intérêt national, il considère qu'il est nécessaire de faciliter par tous les moyens l'admission au Canada des individus acceptés dans une institution canadienne d'éducation reconnue. C'est dans cette optique que le gouvernement a exempté les étudiants étrangers des frais relatifs à l'obtention d'une autorisation de séjour et d'un visa d'étudiant. De plus, le gouvernement assouplira les conditions régissant l'accès à l'emploi lors de programmes de formation coopératifs ou de travaux pratiques reliés à une formation spécialisée, afin de permettre à un plus grand nombre d'entre eux d'acquérir une expérience pratique avant de retourner dans leur pays d'origine.

Les étudiants et stagiaires parrainés par l'APD profiteront au même titre que les autres de ces nouvelles dispositions en faveur des ressortissants étrangers étudiant au Canada.

Recommandation

2.5 Nous recommandons que les deux institutions mettent sur pied un programme d'échange de personnel et fassent de plus grands efforts pour utiliser les recherches du CRDI dans les projets de développement des ressources humaines de l'ACDI. Nous recommandons en outre au CRDI de maintenir des contacts suivis avec l'ACDI, les ONG et les autres agents de développement pour s'assurer que ses travaux de recherche trouvent une application pratique. Nous souhaitons vivement que le CRDI et

l'ACDI travaillent ensemble à la réalisation de projets de développement dans les années à venir.

Acceptée en principe

Le gouvernement accueille favorablement cette recommandation et souhaite qu'elle soit mise en oeuvre tout en respectant les mandats spécifiques de l'ACDI et du CRDI. Les deux organismes faciliteront les échanges de personnel lorsque leurs besoins en ressources humaines coïncideront.

Le CRDI cherchera par divers moyens à ce que les résultats des recherches réalisées sous ses auspices trouvent une application pratique. Les résultats de telles recherches (ex. pompe manuelle, appareil pour décortiquer le grain, etc.) ont d'ailleurs déjà été utilisés par des organisations non gouvernementales, l'ACDI ou d'autres organismes d'aide nationaux ou internationaux.

L'ACDI et le CRDI saisiront aussi toutes les occasions pour entreprendre des projets conjointement.

Chapitre 3 : L'aide et les droits de la personne

Recommandation

3.1 Le Comité recommande :

i) que l'aide humanitaire pour des cas d'urgence continue d'être accordée sans conditions, par pure compassion, mais que son utilisation soit surveillée de près pour empêcher les abus;

Acceptée

Recommandation

ii) que les victimes d'abus contre les droits de la personne ne soient pas oubliées lorsque vient le temps de prendre des décisions visant à réduire ou à refuser l'aide au développement consentie aux gouvernements;

Acceptée

Recommandations

iii) que des critères des droits de la personne soient élaborés de façon cohérente et qu'ils soient intégrés à la politique globale du Canada en matière de relations étrangères et qu'ils soient mis en application de façon universelle, uniforme et sans équivoque;

iv) que de tels critères englobant à la fois les droits individuels, civils et politiques, et les droits socio-économiques et culturels soient dérivés des critères reconnus dans le droit et les pactes internationaux sur les droits de la personne;

v) que toute évaluation défavorable du respect des droits de la personne s'appuie sur des rapports vérifiables et non sur des rapports basés sur l'idéologie ou les intérêts stratégiques;

vi) que, de façon plus générale, l'amélioration des droits de la personne fasse partie intégrante du développement et que les évaluations du respect des droits de la personne, dans un pays, soient liées au dossier général du

développement et tiennent tout particulièrement compte des avantages qu'en retirent les pauvres.

Acceptées en partie

Le gouvernement est d'avis qu'il est difficile d'établir en matière de droits de la personne des critères théoriques stricts qui puissent être appliqués de façon efficace dans le cadre de la politique du développement. Comme l'a lui-même souligné le CPAECE, les questions des droits de la personne sont souvent associées de près à des considérations d'ordre idéologique ou stratégique. À l'heure actuelle, les critères qui existent à l'échelle internationale, en particulier dans la Déclaration universelle des droits de la personne et dans les pactes relatifs aux droits civils, politiques, économiques, sociaux et culturels, ont une portée très générale. Étant donné la diversité des systèmes juridiques, des valeurs sociales et des structures traditionnelles dans les pays où l'ACDI est présente, il est difficile de tracer des règles fixes et uniformes dans un domaine aussi controversé que celui des droits de la personne.

En outre, les autres pays et nations n'ont pas exactement les mêmes attitudes que le Canada à cet égard. Il n'est donc guère facile de concilier dans un cadre général les divergences sur le plan des priorités et des valeurs. Dans la mesure où l'on veut établir des critères qui serviront d'outils pour juger de la situation dans d'autres pays, la meilleure façon de procéder est de s'attaquer aux violations systématiques, flagrantes et persistantes des droits de la personne, qu'il s'agisse de droits civils et politiques ou de droits économiques, sociaux et culturels.

L'APD tient compte de cette approche de trois façons distinctes :

1. le degré de respect accordé aux droits de la personne est un facteur dans la détermination de l'admissibilité d'un pays à l'aide canadienne au développement;

2. dans les situations où certaines préoccupations existent quant au respect accordé aux concepts existant à l'échelle internationale sur les questions des droits de la personne, le contenu et les canaux pour la livraison de l'aide seront choisis de manière à soulager les conditions des personnes opprimées;

3. lorsque nécessaire, les discussions politiques avec les pays en développement sur la coopération au développement feront état du respect des droits de la personne.

Alors qu'il n'est pas facile d'établir une catégorisation cohérente et définitive qui permette de juger de la majorité des cas, on peut généralement reconnaître les situations extrêmes où les violations des droits humains sont si flagrantes qu'elles remettent en question notre capacité même à prêter secours aux gens qui en ont le plus besoin. Dans ce genre de situations, souvent explosives et brèves, il est fréquent que les autres gouvernements donateurs, les organisations internationales et les organismes d'aide ne soient guère plus en mesure que nous de réaliser des programmes efficaces. Le gouvernement est d'avis que là où il est possible de maintenir un dialogue politique et de réaliser un programme de développement, ce programme doit être maintenu s'il peut aider les éléments les plus démunis de la population. Qui plus est, il faudrait s'efforcer tout particulièrement de développer les structures institutionnelles et les ressources humaines requises pour aider les habitants de ces pays à faire respecter intégralement leurs droits fondamentaux.

Afin d'éviter de légitimer par le programme d'aide au développement des gouvernements répressifs, le Canada réduira ou éliminera son aide de gouvernement à gouvernement lorsque ces derniers se rendent coupables de violations systématiques, flagrantes et persistantes des droits de la personne. Toutefois, le gouvernement du Canada s'assurera que les victimes des violations des droits de la personne ne soient pas doublement pénalisées par l'élimination de l'aide extérieure.

Recommandation

3.2 Le Comité recommande ce qui suit :

i) qu'une section des droits de la personne soit formée au sein de la Direction des politiques de l'ACDI afin de dispenser des cours de formation auprès des agents de développement et de coordonner les politiques et programmes en matière de droits de la personne, de concert avec le ministère des Affaires extérieures;

Acceptée

Le ministère des Affaires extérieures continuera d'assumer la responsabilité première du dossier des droits de la personne dans la conduite de la politique

étrangère du gouvernement canadien. L'ACDI mettra en place une unité responsable de s'assurer que son programme d'APD est compatible dans l'ensemble avec la politique étrangère du gouvernement canadien en matière des droits de la personne. Afin d'accroître leur sensibilisation et leur faire mieux comprendre l'importance que le gouvernement et la population canadienne accordent aux droits de la personne, les agents canadiens de développement recevront une formation sur ce sujet dans le cadre de leur programme d'orientation avant d'assumer un poste sur le terrain.

Recommandation

ii) que l'ACDI entreprenne immédiatement l'élaboration d'une politique des droits de la personne et d'une grille pour le classement des pays (semblable à celle qui est proposée au chapitre 3), qui seront inclus dans son rapport annuel au Parlement;

Acceptée en partie

À l'instar du CPAECE, le gouvernement est d'avis que les considérations relatives aux droits de la personne doivent être pleinement intégrées dans la politique de développement du Canada. En vertu de son mandat global en matière de relations internationales, le ministère des Affaires extérieures continuera de suivre de près la situation des droits de la personne à l'échelle internationale, en accordant une attention particulière aux violations systématiques, flagrantes et persistantes de ces droits.

Il continuera de soulever les problèmes des droits de la personne au sein des organismes et institutions multilatéraux appropriés, de même que dans ses contacts directs avec les pays en cause.

Le gouvernement croit que l'établissement d'une grille et encore plus le classement des pays selon cette grille ne servirait pas les intérêts généraux de la politique étrangère canadienne. Le recours à une telle grille suppose des jugements subjectifs. Cette grille ne tiendrait pas suffisamment compte non plus des très nombreuses situations où les violations des droits de la personne constituent certes un sujet d'inquiétude, mais en même temps se produisent de façon inégale, à l'égard de certains aspects seulement des droits civils et politiques, ou encore des droits économiques, sociaux et culturels. Enfin, une telle grille a un caractère essentiellement punitif, tenant du jugement plutôt que d'une approche positive, axée sur le développement. Le

gouvernement préfère donner son appui à des programmes positifs là où il lui est possible d'apporter un soutien constructif aux populations les plus démunies, et aux victimes de violations des droits fondamentaux.

Le programme d'aide au développement canadien prend en considération la situation des droits de la personne dans les pays en développement. Le Canada continuera de se servir à la fois de pressions publiques et de persuasions diplomatiques pour transmettre ses préoccupations et souligner l'importance de ces questions à la fois dans la politique étrangère canadienne et la politique d'APD. Comme il l'a déjà indiqué dans sa réponse au rapport Simard/Hockin, le gouvernement établira un Institut international des droits de la personne et du développement institutionnel afin d'appuyer les initiatives des gouvernements et des organismes privés du tiers monde.

Le rapport soumis par les rapporteurs spéciaux au sujet de l'Institut international des droits de la personne et du développement institutionnel, a souligné que le Canada, par le biais de l'ACDI, du CRDI et de la Commission des droits de la personne, a déjà commencé à renforcer et à promouvoir les droits de la personne et le développement d'institutions pour protéger et sauvegarder les droits et libertés des citoyens des pays en développement.

Lorsque les circonstances le justifient, l'aide canadienne au développement pourra aider à l'enchassement d'articles sur les droits de la personne dans les textes de loi, au développement de programmes d'éducation publique, à la tenue d'élections générales, à l'établissement d'une fonction d'ombudsman, à la protection des droits des individus par un appui aux coopératives ou aux syndicats, au développement de programmes d'assistance juridique destinés à aider les familles des détenus. Par ces moyens, le Canada aidera les pays en développement à renforcer leurs politiques et leurs pratiques en matière des droits de la personne et à développer des institutions capables de générer un respect des normes internationales. Seule l'existence d'un cadre bien établi au niveau de la loi, d'institutions, de programmes, et de traditions empêchera que l'appui accordé aux droits de la personne ne soit que théorique et, conséquemment, inefficace.

Le gouvernement approche l'objectif du renforcement des droits de la personne non seulement dans le contexte de l'aide au développemeмt mais aussi sous l'angle plus large de ses relations avec les autres pays.

À l'occasion de la comparution des ministres concernés devant les comités parlementaires, le gouvernement s'engage à fournir de l'information sur les droits de la personne dans les pays bénéficiaires de l'assistance canadienne au développement. Vu la nature du sujet traité, les comités voudront sans doute tenir de telles réunions à huis clos. Reconnaissant qu'il ne s'agit pas d'un domaine dans lequel il existe des réponses ou des solutions parfaites, le gouvernement sera heureux de considérer toutes suggestions qui émaneront de telles réunions.

Recommandation

iii) qu'en collaboration avec le ministère des Affaires extérieures, l'ACDI effectue un «examen annuel APD-Droits de la personne» qui sera déposé au Parlement et renvoyé à ce Comité et au Comité permanent des droits de la personne.

Acceptée en partie

En évaluant la situation des droits de la personne dans le monde, le ministère des Affaires extérieures et l'ACDI sont conscients des intérêts et des préoccupations d'un grand nombre de Canadiens. Le gouvernement a la ferme intention de tenir des consultations étroites et efficaces avec des groupes, des institutions et des organisations non gouvernementales du Canada sur les questions relatives aux droits de la personne.

Le gouvernement accepte de présenter des commentaires sur les questions des droits de la personne par la voix du secrétaire d'État aux Affaires extérieures et de la ministre des Relations extérieures à l'occasion d'une de leur comparution devant le CPAECE et le Comité permanent des droits de la personne. Il estime que le dépôt au Parlement de rapports annuels contenant des évaluations et des jugements sur des cas concrets ne servirait pas les intérêts du Canada en matière de politique extérieure. Il ressort de l'expérience d'autres pays, et du Canada dans une certaine mesure, que de tels rapports deviennent eux-mêmes la cible de critiques et de contestations qui ont pour effet de compromettre l'efficacité des recours que nous offrent les voies diplomatiques normales. Le gouvernement n'en reconnaît pas moins le rôle important que joue le Parlement, et particulièrement le CPAECE, ainsi que le Comité des droits de la personne, dans l'examen de la politique extérieure du Canada, dont le programme d'APD fait partie.

Recommandation

3.3 Le Comité recommande également :

i) que les pays auxquels on attribuerait une cote négative soient automatiquement déclarés inadmissibles à une aide intergouvernementale;

Acceptée en principe

Comme l'indiquait le gouvernement dans sa réponse au rapport du Comité mixte spécial du Sénat et de la Chambre des communes : «Le gouvernement déclare que la promotion internationale des droits de la personne est une composante fondamentale et intégrale de la politique extérieure du Canada. Il prend en considération le critère fondamental des violations systématiques, flagrantes et soutenues des droits fondamentaux de la personne dans l'élaboration des orientations globales de sa politique étrangère ainsi que dans sa mise en oeuvre.» Cette politique s'applique aussi au programme d'aide au développement international.

Recommandation

ii) que tous les examens des programmes par pays et que tous les documents d'approbation de l'ACDI comportent une évaluation du respect des droits de la personne à la lumière des critères explicites contenus dans la politique;

Acceptée sous une autre forme

Le ministère des Affaires extérieures et l'ACDI fourniront au Cabinet l'information disponible sur la situation des droits de la personne de manière à ce que ce dernier tienne compte de cette dimension dans la détermination des enveloppes budgétaires allouées à chaque pays ainsi que des canaux par lesquels sera acheminée l'aide publique canadienne au développement.

Recommandation

iii) que les fonctionnaires des programmes d'aide de tous les échelons consultent étroitement les ONG canadiennes qui oeuvrent sur le terrain au moment d'évaluer la situation d'un pays en matière de respect des droits de la personne;

Acceptée

Le gouvernement est lui aussi d'avis qu'au moment d'évaluer la situation des droits de la personne dans le monde, les Affaires extérieures et l'ACDI devraient tirer parti de la vaste expérience acquise sur le terrain par un grand nombre d'organisations non gouvernementales, d'universités, de coopératives, de syndicats, d'entreprises privées et d'autres institutions. Avant de porter des jugements décisifs ayant des répercussions importantes sur la politique extérieure du Canada et le programme d'APD, le gouvernement obtiendra des renseignements d'un large éventail de sources crédibles et objectives.

Recommandation

iv) que le Canada tente d'apporter des changements qui permettront d'inscrire à l'ordre du jour des réunions des institutions financières internationales des questions relatives aux droits de la personne, et qu'il examine d'un oeil sévère les prêts multilatéraux consentis à des pays où la situation des droits de la personne est négative ou doit être surveillée de près.

Acceptée en principe

Le Canada cherchera à faire en sorte que les questions relatives aux droits de la personne soient dûment prises en compte dans l'activité des institutions financières internationales. Dans les pays où la situation des droits de la personne est particulièrement préoccupante, le Canada usera de son influence pour qu'une attention soit portée aux groupes démunis lorsque ces institutions établissent leur stratégie de programmation, sélectionnent et conçoivent leurs projets.

Recommandation

3.4 Le Comité propose que l'Institut international des droits de la personne et de l'avancement démocratique soit un organisme indépendant et autonome qui collaborerait étroitement avec les groupes canadiens de défense des droits de la personne et les organisations non gouvernementales.

Acceptée

Recommandation

3.5 Le Comité recommande tout particulièrement d'interdire, en vertu de la Loi sur les licences d'exportation et d'importation, toute exportation de ce genre destinée aux pays jugés inadmissibles à une aide bilatérale parce qu'ils bafouent les droits de la personne.

Acceptée en partie

Le gouvernement se préoccupe depuis longtemps du lien entre les exportations militaires et le respect des droits humains. Dans sa déclaration de principe du 10 septembre 1986, le gouvernement a annoncé de nouvelles directives concernant l'exportation de matériel militaire aux pays qui violent de façon flagrante et systématique les droits de la personne. Le ministère des Affaires extérieures continuera de surveiller de près, au nom du gouvernement, les exportations de techniques et de matériels militaires vers ces pays s'il est prouvé qu'il existe un risque raisonnable d'une utilisation de ce matériel contre la population civile.

Chapitre 4 : L'aide et le commerce

Recommandation

4.1 Le Comité recommande :

i) que soit appliqué le principe général de l'aide bilatérale voulant que, lorsque les circonstances le justifient, des biens et des services canadiens soient achetés lorsqu'ils sont concurrentiels et appropriés, de préférence à ceux d'un autre pays industrialisé;

Acceptée

Les politiques et les pratiques courantes de l'ACDI à ce sujet sont conformes à cette recommandation. L'ACDI continuera d'acquérir au Canada, lorsqu'ils sont concurrentiels, les biens et services requis pour l'exécution des activité financées par le biais de ses programmes bilatéraux.

Recommandation

ii) qu'en ce qui concerne l'aide liée, l'ACDI adopte sans tarder les directives relatives aux bonnes pratiques de passation des marchés pour l'aide publique au développement, adoptées lors d'une réunion de haut niveau du CAD en 1986;

Acceptée

Le Canada a participé activement à l'élaboration des directives relatives aux pratiques de passation des marchés pour l'APD. Ces directives décrivent les procédures de sélection des soumissionnaires, d'appel d'offres et d'adjudication des contrats pour des projets de développement international. Le Canada continuera à se conformer à ces directives.

Recommandation

iii) que soit assouplie la règle des 80 p. 100, afin de donner plus de latitude aux fonctionnaires sur le terrain en ce qui a trait aux coûts locaux et aux achats dans d'autres pays en développement, et que le pourcentage de l'aide déliée augmente progressivement pour atteindre 50 p. 100 du budget de l'aide bilatérale de gouvernement à gouvernement.

Acceptée en partie

Le gouvernement accueille favorablement l'esprit de cette recommandation qui vise à donner plus de latitude aux gestionnaires pour le financement de coûts locaux. Par ailleurs, cette souplesse additionnelle n'a pas pour objet d'encourager les gestionnaires à substituer les biens et services canadiens concurrentiels, à leurs équivalents provenant d'autres pays industrialisés.

Le gouvernement accepte donc d'adapter sa politique en matière de liement de l'aide, tout en s'assurant que le secteur privé canadien soit engagé concrètement dans la coopération au développement par la fourniture de biens et services. Le gouvernement entend retenir la formule suivante : l'aide accordée par les programmes bilatéraux à l'Afrique subsaharienne et aux pays les moins avancés des autres régions, là où les besoins sont les plus grands, pourra être déliée jusqu'à une limite de 50 p. 100 alors que le taux maximum de déliement de l'aide consentie aux autres pays sera de 33 1/3 p. 100.

Recommandation

4.2 Le Comité recommande :

i) que l'ACDI soit autorisée à soustraire certains PMA de l'Afrique subsaharienne aux exigences relatives à l'aide liée;

Acceptée

La nouvelle politique de déliement de l'aide jusqu'à 50 p. 100 du programme bilatéral, pour l'Afrique subsaharienne et les pays les moins avancés (PLMA) des autres régions, sera appliquée avec flexibilité afin de répondre aux besoins et intérêts de chaque pays en développement. Le pourcentage de déliement pourra varier d'un pays à l'autre selon sa situation économique et la nature de ses besoins.

Recommandation

ii) que le déliement de l'aide soit autorisé, dans le cas de l'aide alimentaire, lorsque des achats peuvent être faits dans d'autres pays en développement qui ont un excédent exportable.

Acceptée avec modification

L'ACDI est actuellement autorisée à délier jusqu'à 5 p. 100 de son budget d'aide alimentaire pour l'achat de denrées excédentaires dans des pays en développement. Le gouvernement n'entend pas modifier cette politique. Toutefois, lorsque cela sera financièrement souhaitable et techniquement possible, l'ACDI réalisera de plus en plus d'opérations de coopération trilatérale. Ces opérations consistent, par exemple, à fournir du blé canadien à un pays qui en a besoin contre l'achat de sorgho en surplus dans ce pays. Le sorgho est alors expédié dans un tiers pays connaissant un déficit de cette denrée.

Recommandation

4.3 Le Comité recommande :

i) que le gouvernement appuie fermement les efforts faits par l'OCDE pour limiter la concurrence fondée sur l'octroi de crédits mixtes en accroissant le coût de cette technique pour les pays donateurs et en prônant plus de discipline et de transparence dans l'utilisation de l'APD.

Acceptée

Le Canada a souligné à maintes reprises les dangers de distorsion que comporte l'association des fonds d'aide et des crédits à l'exportation.

Les travaux entrepris par le Comité d'aide au développement (CAD) de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) ont donné lieu à l'adoption de lignes directrices favorables à une discipline accrue et à une plus grande transparence dans toutes les transactions impliquant des crédits mixtes.

Ainsi, le seuil minimum de libéralité est passé de 25 à 30 p. 100 depuis le 15 juillet 1987 et s'élevera à 35 p. 100 le 15 juillet 1988. Ce seuil de libéralité est, par ailleurs, plus élevé pour les PLMA puisqu'il est passé à 50 p. 100 depuis le 15 juillet 1987. Cette mesure permettra de limiter, en la rendant plus onéreuse, la concurrence fondée sur l'octroi de crédits mixtes.

Les pays membres du CAD procéderont régulièrement à l'examen des transactions impliquant des crédits mixtes pour s'assurer que les objectifs et les priorités de développement sont sauvegardés.

Recommandations

ii) que le gouvernement s'assure que les crédits d'exportation à des conditions de faveur ne soient pas considérés comme de l'APD, sauf s'ils satisfont aux critères de développement de l'ACDI énoncés dans la charte de l'APD.

iii) que le Canada tente d'augmenter ses exportations à destination des pays en développement sans compromettre l'intégrité du programme d'aide.

Acceptées

Le Canada, tel qu'indiqué précédemment, se conforme au code de conduite élaboré par le CAD en ce qui a trait à l'attribution de crédits à l'exportation à des conditions de faveur.

Afin d'éviter que les sociétés canadiennes ne soient placées dans une situation défavorable par rapport à leurs concurrents des autres pays industrialisés, l'ACDI continuera de recourir à la formule des crédits parallèles avec la SEE.

Le gouvernement confirme sa volonté de considérer comme de l'aide publique les crédits concessionnels qu'il accorde, par le biais de la SEE, lorsque les critères suivants sont respectés :

1. le pays bénéficiaire est admissible à l'aide canadienne au développement;

2. le projet financé à même ces crédits est prioritaire pour le pays bénéficiaire et est inclus dans son plan de développement. Dans le cas contraire, le ministre des Finances ou celui du Plan du pays concerné doit approuver le projet;

3. le ministre des Finances ou celui du Plan du pays récipiendaire devra justifier par écrit la valeur du projet en terme de développement. Il devra aussi confirmer la capacité et la volonté du pays d'assurer le fonctionnement et l'entretien du projet, une fois sa mise en place complétée.

Les sommes provenant du compte du Canada ne seront pas comptabilisées comme une part du programme régulier d'aide dans le calcul du ratio APD/PNB que le gouvernement s'engage à atteindre.

Le gouvernement contribuera ainsi à augmenter les exportations canadiennes vers le tiers monde sans compromettre l'intégrité du programme d'aide.

Recommandation

4.4 Le Comité recommande :

i) que la promotion des importations, surtout celles en provenance des pays de concentration de l'ACDI, devienne un objectif de politique d'APD;

Acceptée

Suite à son engagement à la 4e conférence de la Conférence des Nations Unies pour le commerce et le développement (CNUCED) en 1976, le gouvernement a mis en place une corporation à but non lucratif, appelée Bureau de promotion du commerce, destinée à aider les pays en développement à augmenter leurs exportations vers le Canada et vers les autres pays industrialisés. Cet organisme a reçu environ 3 millions de dollars depuis sa création.

Le gouvernement considère que l'accroissement des flux commerciaux entre le Canada et les pays du tiers monde constitue un moyen efficace d'aider l'essor économique de tous.

Le gouvernement entreprendra des consultations avec les pays en développement ayant des capacités de commercialisation très limitées ainsi qu'avec des importateurs canadiens afin de les aider à préparer un plan d'action dans ce domaine. De plus, le gouvernement a l'intention d'augmenter de façon substantielle sa contribution à des programmes visant la commercialisation des produits de ces pays au Canada et dans d'autres pays industrialisés.

Recommandations

ii) que le gouvernement tente d'éviter les conflits entre les objectifs de l'APD et les politiques commerciales qui concernent ces pays;

iii) que le gouvernement prévoie dans sa stratégie à long terme de libéralisation du commerce un échéancier réaliste en vue de la réduction des mesures protectionnistes qui frappent les importations provenant des pays en développement et de la mise en oeuvre des

programmes de restructuration nécessaires à l'intention de ceux qui sont victimes de l'intensification de la concurrence.

Acceptées

Les préoccupations des pays en développement seront prises en considération dans le contexte des négociations de l'Uruguay Round lancées en septembre 1986. Le Canada encourage la participation à part entière des pays du tiers monde à ces importantes discussions.

Dans le domaine du recyclage de la main-d'oeuvre et de l'assistance aux entreprises, le gouvernement poursuivra son appui aux programmes de restructuration industrielle au Canada de manière à assurer la transition vers la libéralisation du commerce qui aura, parmi plusieurs effets positifs, des bénéfices pour les pays en développement.

Le Système généralisé de préférences du Canada accorde un traitement préférentiel à un large éventail de produits du tiers monde. Plus de 60 p. 100 des importations de ces pays entrent au Canada sans droits de douane. Le Canada est un signataire de l'Accord multifibres et maintient des quotas sur les importations de textiles et de vêtements. Néanmoins, entre 1982 et 1986, les importations de vêtements en provenance des pays en développement se sont accrues de 65 p. 100 en volume et leur valeur est passée de 668 millions à 1,7 milliards de dollars. Cela représente plus de 90 p. 100 des importations dans ce secteur en 1986. Bien que seulement quatre sources fournissent encore plus de 50 p. 100 de ces importations, l'importation de vêtements des autres pays en développement a triplé de volume au cours des cinq dernières années, leur valeur passant de 110 millions à 550 millions de dollars.

Le Canada a récemment finalisé les négociations de 22 accords bilatéraux de restriction qui avaient pris fin à la fin de 1986. Ces nouveaux accords garantissent des niveaux d'accès aux marchés, et sont nettement plus favorables aux fournisseurs les plus nouveaux des pays en développement.

Dans le secteur de la chaussure, les quotas ont été éliminés à compter du 1er décembre 1985, sauf pour les souliers de toilette pour femmes et filles et les souliers de loisir. Ces quotas disparaîtront progressivement d'ici au 1er décembre 1988.

Chapitre 5 : Le dialogue concernant l'aide et la politique

Recommandation

5.1 Le Comité recommande :

i) que l'ACDI évalue la viabilité économique et la compatibilité écologique à long terme des projets d'immobilisations actuels et réoriente ou élimine progressivement ceux qui risquent de ne pas contribuer au développement autonome et de nuire à l'environnement;

Acceptée

Le gouvernement accordera une attention particulière à la viabilité économique à long terme des projets d'immobilisation. Des mesures seront prises pour aider les pays récipiendaires à bénéficier pleinement de ces investissements. Selon les besoins de chaque pays, elles pourront comprendre un dialogue sur les politiques économiques du pays affectant la rentabilité du projet, la fourniture de pièces de rechange ou de services d'entretien et la formation du personnel local.

Tous les projets approuvés depuis 1986 se conforment à la politique de l'ACDI sur l'environnement. Dans le cas des projets approuvés avant 1986 et en phase de mise en oeuvre, l'ACDI s'assurera, dans le cadre de ses évaluations périodiques, que ces projets se conforment à sa politique. Lorsque nécessaire, l'ACDI verra à ce que des mesures adéquates soient prises pour mitiger tout impact négatif sur l'environnement.

Recommandation

ii) qu'avant d'envisager de nouveaux projets d'immobilisations, l'ACDI accorde une très grande priorité au maintien ou au redressement de projets pouvant répondre aux exigences ci-dessus;

Acceptée

L'ACDI accordera la priorité à l'entretien et à la remise en bon état des infrastructures physiques qu'elle a contribué à mettre en place. De plus, elle appuiera le développement du savoir-faire local afin d'assurer que l'investissement profite le plus possible aux populations cibles et qu'il soit viable à long terme.

Recommandations

iii) que dans le cas des pays les plus affectés, l'ACDI soutienne des projets de développement qui cherchent spécifiquement à résoudre le problème de la balance des paiements;

iv) que dans ces pays, l'ACDI accorde une grande priorité au recours accru à une forme d'aide souple;

Acceptées

L'ACDI accorde, sur les plans bilatéral et multilatéral, une importance particulière aux pays en développement qui souffrent de déséquilibres économiques chroniques et de problèmes de balance de paiements à long terme. Les fondements de ces déséquilibres sont en grande partie structurels et leur correction nécessite des réformes en profondeur.

Pour les pays qui ont entrepris un programme d'ajustement économique, l'ACDI fera davantage appel, dans les prochaines années, à des instruments de transfert plus souples tels que l'aide programme afin de faciliter l'acquisition de produits de base et de matériaux industriels.

De plus, le Canada intervient activement au sein des organisations internationales pour que l'aide programme fournie par les donateurs multilatéraux comme la Banque mondiale et les banques régionales de développement réponde aux besoins des pays aux prises avec de sérieuses difficultés de balance de paiements.

Recommandation

v) que dans ses discussions sur la politique économique avec les bénéficiaires de tels transferts, l'ACDI s'assure que les ajustements structurels proposés ou d'autres réformes permettent de consolider les objectifs de base du programme canadien de l'ACDI ou qu'ils soient conformes à ces objectifs.

Acceptée

Des échanges ont lieu régulièrement avec les pays récipiendaires et les directeurs exécutifs du Fonds monétaire international et de la Banque mondiale afin d'assurer une étroite complémentarité des objectifs poursuivis par chacun. Les divergences potentielles entre les objectifs du programme d'aide canadien dans un

pays donné et les modalités de mise en oeuvre des programmes d'ajustements structurels peuvent être atténuées par un renforcement de la coordination internationale de l'aide. Le Canada s'est fait un ardent promoteur de cette approche au sein du CAD.

Recommandations

5.2 Le Comité recommande donc :

i) que les représentants canadiens qui siègent aux conseils d'administration d'institutions financières internationales favorisent les politiques de prêts d'ajustement structurel qui tiennent compte des effets des conditions sur les populations les plus pauvres;

ii) que le Canada appuie dans son programme bilatéral les investissements dans le développement social et humain parallèlement à l'ajustement macro-économique afin que le fardeau des réformes politiques affecte le moins possible les pauvres;

Acceptées

Les programmes d'ajustement structurel sont à la fois inévitables et souhaitables pour rétablir un climat de croissance et pour assurer une gestion plus efficace du programme d'aide. On a toutefois une préoccupation croissante quant aux effets négatifs de ces programmes sur les conditions de vie des populations les plus démunies. Les programmes mis en place par les institutions financières internationales cherchent à introduire les changements nécessaires à l'amélioration du fonctionnement de l'économie de ces pays; ils ne sont pas en soi responsables de la misère des populations. En fait, sans ces ajustements, les conditions de vie dans les pays en développement continueraient de se détériorer. Dans l'immédiat toutefois, il est évident que les pauvres sont très vulnérables à l'impact de tels ajustements. On doit donc chercher à protéger les populations les plus démunies, à la fois dans la conception des programmes et dans le genre d'appui apporté à ces groupes.

Les ministères concernés et les directeurs exécutifs canadiens siégeant au conseil d'administration des institutions financières seront invités à encourager leurs institutions respectives à porter une attention particulière à la mise en application d'ajustements «à visage humain». Le gouvernement accueille favorablement les mesures spécifiques que la Banque mondiale a

l'intention d'adopter et suivra attentivement sa performance à cet égard. De plus, on croit que le rôle des ONG, pour atténuer d'éventuels effets néfastes des ajustements structurels sur les populations les plus démunies et plus particulièrement les femmes, peut être renforcé. Enfin, le gouvernement fera valoir ses préoccupations humanitaires lors des discussions bilatérales avec les gouvernements des pays bénéficiaires et adaptera ses programmes bilatéraux en conséquence.

Recommandation

iii) que le Canada accorde son appui aux programmes d'ajustement structurel, pourvu qu'ils soient conformes à la condition ci-dessus, qu'ils bénéficient d'un financement suffisant et qu'ils soient suffisamment à long terme.

Acceptée

Le Canada participe à des programmes d'ajustement structurel de concert avec la Banque mondiale. Il a déjà souscrit un montant de 100 millions de dollars au Fonds spécial pour l'Afrique, destiné à aider les pays de l'Afrique subsaharienne à poursuivre les réformes nécessaires à l'amélioration de leurs conditions économiques et sociales. Le Canada a également mis en place un moratoire sur la dette découlant de l'APD de certains pays d'Afrique qui ont démontré leur volonté d'entreprendre ou de poursuivre des réformes structurelles appropriées. Le gouvernement partage l'avis du CPAECE selon lequel l'existence d'un financement adéquat et l'étalement sur une longue période des réformes inhérentes à l'ajustement structurel accroissent les chances de succès de ces programmes. Le gouvernement entend aussi poursuivre ses efforts afin de stimuler la discussion et l'action visant à amoindrir l'endettement des pays les plus pauvres.

Recommandation

5.3 Le Comité recommande à l'ACDI de mettre l'accent sur la coopération avec le pays récipiendaire et avec les autres donateurs, afin qu'ils pensent comme elle à renforcer la capacité des institutions gouvernementales locales de coordonner l'aide et de l'intégrer à des plans de développement cohérents.

Acceptée

À l'intérieur des divers forum internationaux, le Canada a été un ardent promoteur de la coordination de l'aide. Comme le recommande le CPAECE, l'ACDI mettra dorénavant un plus fort accent sur le renforcement de la capacité des institutions locales à planifier, gérer et évaluer les programmes d'aide conformément aux plans nationaux de développement.

La décentralisation de la gestion de l'aide sur le terrain facilitera l'atteinte de cet objectif.

Le gouvernement mettra aussi à la disposition de certaines institutions, comme la Banque mondiale et le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), de l'assistance technique canadienne, pour leur permettre d'aider les pays en développement à élaborer ou adapter leurs plans de développement.

Recommandation

5.4 En ce qui a trait à l'endettement, le Comité félicite le gouvernement d'avoir annoncé, à l'occasion d'une session spéciale des Nations Unies en mai 1986, un moratoire de cinq ans sur la dette des pays de l'Afrique subsaharienne, et nous insistons pour qu'il y ait d'autres mesures d'aide, comme un moratoire sur d'autres dettes officielles, là où existent des besoins essentiels et où le gouvernement s'est engagé dans un programme de recouvrement. Nous croyons que le Canada devrait demander aux donateurs d'adopter des mesures semblables et, dans les cas méritoires, d'étudier d'autres mesures comme l'effacement partiel de la dette, la réduction du taux d'intérêt ou la conversion de prêts en subventions (dans le cas de la Banque mondiale, la conversion de prêts consentis à des conditions beaucoup plus rigoureuses en crédits IDA).

Acceptée en principe

Le gouvernement a adopté les mesures suivantes :

1. une remise de la dette de la Mauritanie, du Togo et de la Communauté de l'Afrique orientale;

2. un moratoire sur la dette des pays d'Afrique subsaharienne;

3. un programme d'aide entièrement financé sous forme de subventions;

4. une conversion en subvention de la partie non utilisée des prêts d'aide au développement.

D'autres pays, comme le Royaume-Uni, les Pays-Bas, l'Italie et la Suède ont aussi récemment initié des mesures analogues.

Le gouvernement déposera au Parlement une législation visant à l'autoriser à accorder une remise de la dette découlant de l'APD aux pays d'Afrique subsaharienne qui sont éligibles et satisfont aux conditions du moratoire de la dette de 1986.

De plus, le gouvernement étudiera la possibilité d'accorder une pareille mesure à d'autres pays du tiers monde et plus spécifiquement aux pays des Antilles. Cette mesure sera considérée sur une base individuelle lorsque le développement du pays est sévèrement freiné par sa dette extérieure, et qu'il s'engage à mettre en oeuvre un programme d'ajustement reconnu par le Canada et la communauté internationale.

Recommandation

5.5 En ce qui a trait au commerce, le Comité note que la septième session du CNUCED aura lieu en juillet prochain et que plusieurs pays en développement participeront aux négociations de l'Uruguay Round de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT) entamées en septembre dernier. Nous prions donc le gouvernement de profiter de ces négociations pour chercher des façons d'améliorer les perspectives commerciales des pays à faibles revenus.

Acceptée

Cette recommandation s'accorde avec les politiques et les attitudes adoptées par le Canada tant au GATT qu'à la CNUCED. Le gouvernement encourage activement les pays en développement, y compris les PLMA, à participer à la ronde de négociations de l'Uruguay. En fait, un appui est alloué directement (sur une base bilatérale et multilatérale) et indirectement (par le biais du Secrétariat du Commonwealth, de celui de la CNUCED et du GATT) à ces pays pour les aider à mieux identifier leurs intérêts et à négocier efficacement. Dans le contexte de la CNUCED, le Canada a mis l'accent sur l'interrelation entre les problèmes financiers et commerciaux et leurs répercussions sur le plan du développement. L'un des principaux objectifs du gouvernement est d'obtenir

l'approbation d'un programme de travail visant à améliorer la compréhension des problèmes auxquels les pays en développement font face et de permettre l'émergence d'un consensus sur les mesures additionnelles que la communauté internationale pourrait adopter pour leur venir en aide.

Chapitre 6 : Répartition de l'aide par canaux, secteurs et pays

Recommandation

6.1 Le Comité recommande que la proportion de 2 p. 100 de l'AHI soit considérée comme un minimum et qu'on libère des fonds supplémentaires pendant l'année financière au moyen d'affectations spéciales correspondant à au plus 1 p. 100 du budget de l'APD pour faire pendant aux contributions volontaires des Canadiens. Nous tenons à souligner que ces fonds représenteraient un montant supplémentaire qui proviendrait des recettes générales, et non d'un poste budgétaire de l'APD. Quant à l'aide aux réfugiés, le Comité recommande que les directions régionales bilatérales de l'ACDI songent sérieusement à financer des projets de secours et de relocalisation pluriannuels qui visent les besoins spécifiques à long terme des réfugiés auxquels les programmes par pays de l'ACDI ne peuvent répondre. Ces projets devront autant que possible être intégrés aux programmes par pays.

Acceptée en principe

Le gouvernement accepte la recommandation dans son ensemble. Cependant, si des besoins urgents devaient se manifester au cours d'une année financière, il procèdera d'abord à une réallocation interne du budget plutôt qu'à une demande de crédits supplémentaires.

Afin d'encourager la participation des Canadiens aux appels d'urgence lancés par des organisations internationales, le gouvernement accepte de faire une contribution de contrepartie aux dons volontaires. Il fixera la formule de contrepartie de même que l'enveloppe budgétaire maximale dans chaque cas.

En réponse à des requêtes officielles de pays accueillant des réfugiés, le gouvernement est prêt à financer, sur une base pluriannuelle, des projets de relocalisation de réfugiés et de création d'emplois. Le Canada participe déjà à de tels projets notamment en faveur des réfugiés afghans au Pakistan. Les Fonds administrés par la mission (maintenant appelés Fonds canadien d'initiatives locales) ont permis d'appuyer des programmes de relocalisation de réfugiés dans quelques autres pays et continueront à le faire dans l'avenir.

Recommandation

6.2 Le Comité recommande donc que le secours alimentaire qui n'est pas associé à une situation d'urgence ne dépasse pas 10 p. 100 du budget d'APD et que, dans les cas où il ne répond pas aux conditions posées ci-dessus, les fonds soient réaffectés au secteur agricole.

Rejetée en partie

Le gouvernement ne peut accepter cette recommandation car il croit que l'utilisation de produits alimentaires constitue un moyen efficace et flexible d'aider les pays en développement confrontés à des situations d'urgence et à des problèmes majeurs de déficit de leur balance des paiements. L'aide alimentaire peut aussi fort judicieusement être utilisée pour porter assistance aux réfugiés.

Dans la perspective d'une croissance globale des ressources de l'APD, le gouvernement prévoit que le budget consacré à l'aide alimentaire s'accroîtra de 5 p. 100 par année.

Le gouvernement mène une action intense sur le plan international pour convaincre ses partenaires commerciaux et, en particulier, les principaux producteurs agricoles, d'abandonner leurs politiques de subvention à l'agriculture. Le gouvernement espère que les négociations internationales sous l'égide du GATT mèneront au développement d'un consensus sur ce sujet. Un tel consensus serait bénéfique à la fois pour les pays industrialisés et ceux du tiers monde. Le gouvernement reverra de temps en temps son allocation d'aide alimentaire afin de s'assurer qu'elle correspond aux besoins des pays récipiendaires.

Le gouvernement reconnaît que l'aide alimentaire n'est pas toujours la meilleure forme d'aide au développement surtout lorsqu'elle a pour conséquence de décourager la production agricole locale. Toutefois, une aide alimentaire bien gérée, tenant compte de l'essor progressif du secteur agricole local est souvent une façon très appropriée de répondre à des besoins à la fois humanitaires et économiques. Afin de rendre son programme développemental d'aide alimentaire plus efficace, le gouvernement annoncera une nouvelle politique en matière d'aide alimentaire.

Recommandation

6.3 Le Comité recommande que les contributions aux programmes multilatéraux correspondent en moyenne au tiers du budget de l'APD. Le Comité recommande plus particulièrement que le Canada appuie fermement le travail du Groupe consultatif de la recherche agricole internationale et qu'on accorde une plus grande priorité au Fonds international de développement agricole lors de l'attribution du financement multilatéral. Le Canada doit augmenter sa contribution à la reconstitution des ressources du Fonds et doit aussi prendre un engagement ferme en faveur de la facilité spéciale pour l'Afrique subsaharienne. Il doit encourager l'ACDI à examiner la possibilité de mettre sur pied des projets en collaboration avec le Fonds.

Acceptée

Le gouvernement appuie cette recommandation dans un contexte plus global.

Le Canada est actuellement l'un des principaux bailleurs de fonds dans le domaine de la recherche agricole. Le gouvernement entend maintenir ses engagements dans ce secteur et tirer profit de son influence pour inciter les institutions internationales, les organismes non gouvernementaux et les sociétés de la Couronne à faire davantage, surtout en Afrique.

La contribution du Canada au Fonds international de développement agricole (FIDA) est déjà très importante; sa part équivaut à 5,6 p. 100 des montants contribués par les pays de l'OCDE. De plus, le gouvernement a fait une contribution spéciale de 100 millions de dollars à la Banque internationale pour la reconstruction et le développement (BIRD) afin d'aider à la mise en place du Fonds spécial pour l'Afrique subsaharienne. Le gouvernement accepte d'entreprendre, dans des circonstances appropriées, des projets conjoints avec la Banque mondiale, les banques régionales, le FIDA, et d'autres institutions.

Recommandations

6.4 Le Comité recommande :

i) que la répartition de l'APD bilatérale entre les directions régionales de l'ACDI demeure à peu près la même;

ii) que la forte concentration de l'aide bilatérale de l'ACDI pour les pays à faible revenu soit maintenue;

iii) que le financement prévu pour les programmes bilatéraux de soutien d'initiatives extérieures et pour les programmes ne relevant pas de l'ACDI soit accru, mais que la portion directe de l'aide bilatérale versée directement de gouvernement à gouvernement ne soit pas inférieure au tiers du total de l'APD.

Acceptées en principe

Le gouvernement réaffirme son objectif de consacrer 0,15 p. 100 du PNB canadien à l'aide aux PLMA et accordera au moins 75 p. 100 du financement par l'intermédiaire des programmes bilatéraux aux pays à faible revenu et aux petites économies insulaires. Par ailleurs, il incitera les organismes indépendants canadiens et internationaux à appuyer ses objectifs et plus particulièrement à porter une plus grande attention aux pays à faible revenu d'Afrique.

Recommandations

6.5 Le Comité recommande :

i) qu'un élément de développement humain axé sur les besoins fondamentaux soit résolument incorporé à tout programme bilatéral;

ii) que le développement des ressources humaines, particulièrement au profit des plus pauvres et surtout des femmes, soit considéré comme un critère pour toute l'aide bilatérale et non pour un seul secteur;

iii) que toute affectation supplémentaire par secteur se fasse sur la base de programmes régionaux ou nationaux, et non selon une formule générale;

iv) que l'agriculture et la production alimentaire demeurent des priorités du programme d'aide canadien, mais que le Canada fasse comprendre aux gouvernements récipiendaires l'importance des mesures qui procurent des encouragements aux petits agriculteurs;

Acceptées

Le développement des ressources humaines sera le critère selon lequel toutes les activités financées par le budget d'aide publique seront analysées. L'ACDI s'assurera avant d'entreprendre un projet comportant la fourniture de biens (ex. engrais) ou d'équipements (ex. turbines hydro-électriques) que le groupe cible est capable d'utiliser correctement le matériel. Dans le cas contraire, l'ACDI mettra en place un programme de formation ou aidera au développement d'institutions locales capables d'assumer la formation de la main-d'oeuvre, afin d'assurer l'utilisation et l'entretien adéquats de l'équipement et des biens fournis.

Les secteurs d'activités seront choisis en fonction des besoins spécifiques des pays du tiers monde et, jusqu'à un certain point, de la disponibilité des ressources canadiennes.

Quels que soient les secteurs et les activités retenus pour chaque pays, l'assistance au développement cherchera dans l'ensemble à atteindre les objectifs suivants :

1. le soulagement de la pauvreté dans les régions rurales et urbaines en assurant un meilleur accès aux services de santé, à la planification familiale, à la nutrition, à l'éducation, à l'emploi et au pouvoir de décision;

2. l'ajustement structurel des économies pour venir à bout des problèmes de la dette et de la réduction des recettes d'exportation et pour améliorer la gestion de l'économie;

3. la participation accrue des femmes à la planification et à la mise en oeuvre de programmes et projets ayant pour but la croissance économique et le changement social, ainsi qu'à d'autres activités d'aide qui leur sont spécialement destinées;

4. un développement respectueux de l'environnement qui, tout en protégeant l'écologie, réponde aux besoins humains et s'adapte aux circonstances spécifiques d'un pays ou d'une région. Ceci comprend l'évaluation de l'impact sur l'environnement de tous les projets d'investissement et l'incitation à adopter des stratégies touchant l'environnement;

5. la sécurité alimentaire incluant la recherche agricole, la production, l'éducation permanente, les techniques d'entreposage, le transport et la

commercialisation, ainsi que l'utilisation de l'aide alimentaire à des fins de développement; et

6. la disponibilité d'énergie, ce qui comprend : le développement optimal des ressources existantes, ainsi que la recherche et le développement d'énergies de remplacement renouvelables qui se prêtent à une exploitation soutenue.

Recommandation

v) que l'ACDI s'intéresse davantage aux projets et aux programmes qui répondent aux réalités de l'urbanisation du tiers monde et tente de satisfaire les besoins fondamentaux du nombre croissant de pauvres en milieu urbain;

Acceptée

Le gouvernement considère que cette recommandation touche une nouvelle réalité qui se dessine dans les pays du tiers monde où les problèmes liés à l'urbanisation deviendront, au cours de la prochaine décennie, de plus en plus critiques. En l'an 2000, plus de la moitié de la population mondiale vivra dans les villes.

Le gouvernement renforcera son programme de coopération avec la Fédération canadienne des municipalités, afin d'inciter cette dernière à mettre son savoir-faire à la disposition des villes du tiers monde. Il encouragera aussi les institutions et les organisations non gouvernementales à concentrer plus d'efforts sur les problèmes liés à l'urbanisation.

Dans les cas où l'analyse des priorités d'un pays indique que la solution de la crise urbaine est prioritaire, les directions bilatérales de l'ACDI accorderont préséance aux projets qui visent le développement des ressources humaines, afin d'améliorer la capacité de gestion des responsables locaux.

Recommandation

vi) que, dans le cadre de l'implantation de sa nouvelle politique sur l'environnement et le développement, l'ACDI consulte les ONG et les groupes environnementalistes, afin que l'on procède à une évaluation appropriée des répercussions sociales et environnementales des grands projets d'immobilisations, particulièrement ceux qui s'appliquent aux secteurs de l'énergie et des forêts.

Acceptée

Récemment la ministre des Relations extérieures rendait publique la politique sur l'environnement qui s'applique à tous les projets réalisés par l'ACDI dans le cadre de ses activités, financées dans le cadre de ses programmes bilatéraux. Tous les organismes, institutions et sociétés de la Couronne recevant un financement dans le cadre de l'APD sont invités à suivre cette politique. Le gouvernement s'engage donc à :

1. exécuter une évaluation de l'impact sur l'environnement de tous les projets susceptibles de comporter des risques environnementaux. Le cadre d'évaluation déjà utilisé pour les projets des programmes bilatéraux sera adapté pour tenir compte de la spécificité des projets développés par les entreprises, les ONG et les institutions;

2. accorder plus d'importance aux projets ayant pour objet d'améliorer l'environnement et de contribuer à la reconstitution des ressources naturelles;

3. porter plus d'attention à la sensibilisation du public canadien aux multiples aspects de la protection de l'environnement;

4. encourager la mise en place, dans le tiers monde, d'institutions aptes à concevoir un développement en harmonie avec l'environnement et appuyer les efforts de toute institution qui a pour mandat la gestion de l'environnement d'une façon compatible avec un développement sain;

5. mettre davantage l'accent sur le développement de capacités locales dans le domaine de la collecte, de l'interprétation et de l'utilisation des données sur l'environnement.

Recommandations

6.6. Le Comité recommande :

i) que le système actuel des catégories de pays soit aboli;

ii) que, pour chacune des régions d'activité de l'ACDI, l'admissibilité des pays au programme de concentration soit fondée sur des critères de développement, et plus particulièrement sur :

- le besoin absolu du pays bénéficiaire;

- l'expérience du Canada en ce qui concerne l'attitude de ce pays face à l'aide;

- la capacité prouvée du bénéficiaire d'utiliser l'aide d'une manière avisée qui favorise le développement des ressources humaines et qui profite directement aux pauvres;

- le respect des droits de la personne au sens le plus large;

iii) que le nombre total des pays du programme de concentration ne dépasse pas 30 (à l'exclusion des groupements régionaux);

iv) qu'en règle générale, ces pays reçoivent au moins 80 p. 100 de l'aide bilatérale directe et que les autres 20 p. 100 soient répartis entre tous les pays en développement, par projet.

Acceptées

Le gouvernement accueille favorablement cet ensemble de recommandations et annoncera l'adoption du nouveau système d'admissibilité.

Chapitre 7 : Renforcement des structures

Recommandation

7.1 i) Le Comité recommande de donner à l'Agence un mandat parlementaire clair dans lequel seraient énoncés les principes de la Charte du développement.

Acceptée avec modification

Cette réponse au Comité parlementaire permet au gouvernement de préciser sa pensée sur l'APD.

Le gouvernement, dans une déclaration publique qui enchâssera, entre autres, les trois principes énoncés par le CPAECE, réaffirmera les lignes directrices guidant son engagement envers le développement international.

Le mandat du programme canadien d'aide au développement est double. Premièrement, en collaborant aux activités des pays du tiers monde, il consiste à soutenir leurs efforts dans l'atteinte d'un développement économique et social autonome et viable qui réponde à leurs besoins et respecte leur environnement; et deuxièmement, à fournir, lorsque nécessaire, une assistance humanitaire. On favorise ainsi les intérêts politiques et économiques du Canada à l'étranger et ceux de la communauté mondiale grâce à la promotion de la justice sociale, de la stabilité internationale et des progrès économiques à long terme.

Pour l'instant, le gouvernement ne juge pas utile de procéder par voie de législation pour préciser la charte du développement et le mandat de l'ACDI.

Recommandation

ii) Le poste de ministre des Relations extérieures devrait être remplacé par un poste de ministre du Développement international chargé de l'ACDI, qui relèverait du secrétaire d'État aux Affaires extérieures.

Acceptée

Le ministre responsable pour le programme d'APD sera le ministre des Relations extérieures et du Développement international. Ce poste continuera à relever du secrétaire d'État aux affaires extérieures.

Recommandation

iii) La loi devrait également préciser clairement les fonctions de ce ministre en ce qui concerne la supervision du fonctionnement de l'ACDI et l'élaboration de sa politique.

Rejetée

Le gouvernement ne croit pas qu'il soit opportun de procéder par voie de législation mais il continuera de faire connaître la répartition des responsabilités ministérielles, comme il l'a fait pour le ministre du Commerce international et celui des Relations extérieures.

Recommandation

iv) Le Comité recommande en outre la création d'un conseil chargé de la politique de développement international qui aurait pour fonction d'aider le ministre et qui serait composé de représentants des grands partenaires du Canada en matière d'aide au développement (les ONG, les universités et le monde des affaires) et d'autres Canadiens de marque.

Acceptée sous une autre forme

La création d'un conseil chargé de la politique de développement international n'est pas jugée essentielle pour assurer un processus de consultation avec les Canadiens intéressés aux questions d'APD.

Le gouvernement considère qu'il appartient d'abord aux parlementaires de conseiller le gouvernement. La réforme du système des comités parlementaires permet d'ailleurs aux parlementaires de jouer plus efficacement leur rôle dans la formulation des politiques.

Le gouvernement souhaite que le CPAECE, eu égard à son expérience et à sa profonde compréhension des problèmes des pays du tiers monde, profite de toutes les occasions possibles pour formuler des avis sur l'orientation de la politique du gouvernement en matière d'APD.

Au cours des trois dernières années, les ministres ont redoublé d'efforts pour associer, par le biais de consultations spécifiques, tous les partenaires au développement. Certaines consultations ont été menées sur une base continentale (l'Afrique), sur une base régionale (le Sahel) ou encore sur une base de pays

individuels (les Philippines). D'autres ont permis à des groupes d'intérêt d'exprimer leur opinion -- Conseil canadien pour la coopération internationale, Association canadienne des exportateurs, Conference Board du Canada, Association des ingénieurs-conseils canadiens, etc.

Le ministre des Relations extérieures et du Développement international établira un plan annuel de consultations qui permettra un échange de vues avec les Canadiens et donnera l'occasion de les informer sur les questions prioritaires du développement international.

Le gouvernement désignera une journée du calendrier qui deviendra annuellement la «Journée du développement», et invitera tous les groupes canadiens intéressés (Parlement, écoles, entreprises, syndicats, coopératives) à organiser des activités particulières.

Dans le cadre de sa préparation pour le Sommet économique de 1988, à Toronto, le gouvernement tiendra des consultations avec les représentants des organismes et institutions canadiens et internationaux, sur certains aspects des problèmes des pays en développement.

Recommandation

7.2 Nous recommandons que la politique relative à la Banque mondiale et au Fonds monétaire international soit le fruit de consultations étroites et suivies entre le ministère des Finances et l'ACDI mais que le ministère assume l'entière responsabilité de la participation du Canada à ces deux organismes. Nous recommandons aussi que les deux ministères préparent conjointement une déclaration sur leurs responsabilités respectives vis-à-vis de la Banque et du Fonds, et sur le mécanisme de consultation.

Acceptée

Les ministères concernés élaboreront conjointement une déclaration sur leurs responsabilités respectives et établiront un mécanisme qui régira leur consultation. Cette déclaration sera déposée au CPAECE en annexe à cette réponse.

Recommandation

7.3 Nous recommandons que la CPCAI fasse rapport au Parlement par l'entremise du ministre du Développement international, plutôt que par celle du ministre de l'Énergie, des Mines et des Ressources et du secrétaire d'État aux Affaires extérieures, comme c'est le cas maintenant.

Décision reportée

Le gouvernement revoit actuellement toute la question de la privatisation de Petro-Canada. Dans ces circonstances, le gouvernement reporte sa prise de position sur cette recommandation jusqu'à ce qu'une décision soit prise sur l'avenir de Petro-Canada.

Pecommandation

7.4 Nous recommandons que le CIEO fasse lui aussi rapport au Parlement par l'entremise du ministre du Développement international.

Acceptée

Le CIEO fera rapport au Parlement par l'entremise du ministre des Relations extérieures et du Développement international.

Recommandation

7.5 En résumé, nous recommandons que le statut autonome et spécial du CRDI au sein du système d'APD du Canada soit maintenu et que, par conséquent, celui-ci continue de faire rapport au Parlement par l'entremise du secrétaire d'État aux Affaires extérieures. Pour que le CRDI demeure un organisme novateur et dynamique, nous recommandons aussi qu'une grande partie du pouvoir de prendre des décisions soit transférée aux bureaux régionaux.

Acceptée

Le CRDI continuera de faire rapport au Parlement par l'entremise du secrétaire d'État aux Affaires extérieures.

Le CRDI prendra toutes les mesures nécessaires, telle qu'une délégation additionnelle d'autorité aux bureaux régionaux, pour continuer de répondre de façon appropriée aux besoins de ses partenaires dans le tiers monde.

Chapitre 8 : Décentraliser pour augmenter l'efficacité de l'aide

Recommandation

8.1 Nous recommandons une augmentation graduelle des fonds administrés par les missions, augmentation qui soit adaptée à la capacité des missions canadiennes de choisir et d'appuyer des petits projets efficaces, novateurs et véritablement profitables aux personnes et aux communautés les plus pauvres.

Acceptée

L'augmentation du budget pour le Fonds canadien d'initiatives locales (Fonds canadien), appelé antérieurement Fonds administré par la mission, variera en fonction de la capacité des missions canadiennes d'analyser et d'évaluer la compétence des organismes locaux ainsi que de la qualité des projets présentés.

Les objectifs du Fonds canadien seront les suivants :

1. appuyer financièrement des groupes locaux dans la mise en oeuvre des projets de développement;

2. soutenir des initiatives communautaires qui ont un impact direct sur la population (petits dispensaires, alphabétisation, intégration des femmes aux activités économiques, protection de l'environnement, etc.); et

3. développer ou renforcer des institutions locales.

Suite à quelques expériences pilotes, l'ACDI est maintenant en mesure d'élargir le nombre de pays dans lesquels elle développera des projets de microréalisations. Les microréalisations sont des projets de petite envergure axés sur l'agriculture, l'élevage, l'artisanat, la petite industrie et les services communautaires. Ces projets comportent une participation de la collectivité bénéficiaire, du gouvernement du pays concerné et du Canada. L'engagement de la population dans l'identification de ses besoins et dans la planification des projets est un élément essentiel à leur succès.

Recommandations

8.2 Nous recommandons :

i) que l'ACDI accorde la priorité à la décentralisation au profit du terrain;

ii) que la décentralisation soit effectuée de façon globale et entraîne le transfert sur le terrain d'un nombre important de hauts fonctionnaires et d'une grande partie du pouvoir de décision de l'administration centrale;

iii) que la création de centres de partenariat du Canada ou de bureaux régionaux dirigés par des vice-présidents ou des directeurs généraux, auxquels on aura accordé le pouvoir correspondant d'approuver des projets, soit la principale méthode de décentralisation.

Acceptées en principe

Le gouvernement appuie entièrement l'esprit de ces recommandations car il croit que la décentralisation est un moyen d'améliorer l'efficacité de la gestion et ainsi d'accroître la qualité et l'efficacité de son programme de développement.

Le gouvernement entend mettre en oeuvre la décentralisation conformément aux principes suivants :

1. rapprocher le plus possible des gouvernements et des populations récipiendaires, la planification, la gestion et l'évaluation des programmes et des projets d'aide;

2. éviter la création de niveaux hiérarchiques supplémentaires;

3. déléguer une plus grande autorité décisionnelle aux administrateurs en poste sur le terrain, sans modifier le niveau actuel d'autorité de la ministre quant à l'approbation des projets et à la passation de marchés avec les individus et les organisations canadiennes;

4. assurer qu'il n'y a pas duplication d'autorité et de responsabilités entre les administrateurs au siège social et ceux en poste à l'étranger;

5. inviter les entreprises, les institutions et les organisations non gouvernementales présentes dans le tiers monde à participer au processus; et

6. procéder suivant une approche graduelle, qui laisse place à l'expérimentation et à l'évaluation.

Les coûts supplémentaires tant en ressources humaines que financières seront compensés par :

1. une réponse plus rapide et mieux adaptée à l'expression des besoins des pays du tiers monde, car on prévoit une réduction importante dans le temps consacré à l'identification et à la planification des projets. Par exemple, dans le cas d'un projet d'envergure moyenne d'environ 5 millions de dollars comportant des produits et services, tant canadiens que locaux, le temps écoulé entre les phases d'identification et d'implantation serait réduit de moitié. Le temps nécessaire au démarrage de l'implantation de plus gros projets d'immobilisations, un projet de développement hydro-électrique, par exemple, serait réduit du quart, voire du tiers. L'épargne, proportionnellement moindre, résulterait de la nécessité de continuer à considérer et approuver les projets et les contrats au Canada;

2. un meilleur dialogue sur les politiques sociales et économiques des pays en développement et une plus grande cohérence du programme de coopération avec ces politiques;

3. une participation accrue des pays et de leurs institutions à la planification et à la mise en oeuvre des projets, favorisant ainsi le développement des ressources humaines des pays concernés;

4. un meilleur suivi des programmes et projets en opération. La compétence administrative et professionnelle étant disponible sur le terrain, il sera plus facile de réagir aux situations nouvelles qui se présentent et de modifier les composantes du projet en conséquence;

5. une augmentation de la visibilité et de la crédibilité du Canada dans ces pays; et

6. une amélioration de la coordination des programmes avec les pays bénéficiaires et les autres donateurs.

La diversité des pays sur le plan de leurs ressources humaines, de leur situation sociale et économique de même qu'au niveau de leur développement institutionnel, plaide en faveur d'une approche systématique mais suffisamment flexible pour adapter les modèles administratifs de décentralisation aux conditions locales ainsi qu'à la nature du programme canadien d'aide publique au développement.

Chapitre 9 : Établissement de liens de collaboration

Recommandation

9.1 Le Comité recommande :

i) que les ONG canadiennes continuent de jouer un rôle actif important dans les activités de développement du Canada à l'étranger et que l'on s'attache en particulier à renforcer l'élément de mise en valeur des ressources humaines de l'APD;

Acceptée

Afin de refléter son objectif d'associer davantage les institutions et les groupements canadiens au développement international, le gouvernement a accordé des ressources accrues aux ONG et aux institutions canadiennes. Le gouvernement considère en effet que la participation concrète des Canadiens met au service des pays en développement une connaissance et un savoir-faire de haute qualité. De plus, les Canadiens, connaissant la situation de ces pays, sont mieux en mesure d'expliquer à leurs concitoyens les préoccupations et les espoirs du tiers monde. Le gouvernement continuera d'appuyer les ONG ayant une compétence dans le développement des ressources humaines.

Recommandation

ii) que l'on augmente sensiblement les crédits alloués aux ONG dans le cadre des programmes de soutien d'initiatives extérieures, mais qu'on le fasse rationnellement de manière à assurer une bonne gestion des ressources et à ne pas dépasser la capacité d'absorption des ONG;

Acceptée

Le gouvernement augmentera progressivement les crédits alloués aux ONG et aux autres institutions du secteur volontaire. Dans la mesure du possible, on accordera aux ONG un financement pluriannuel. L'ACDI s'assurera toutefois que ces organismes ont la capacité de gestion requise pour opérer de façon autonome. L'ACDI acceptera aussi de supporter les efforts de décentralisation des organisations non gouvernementales qui en font la demande.

Recommandation

iii) que les ONG soient libres d'oeuvrer dans n'importe quel pays du monde et que les projets conçus expressément pour aider les pauvres ou les victimes de violations des droits de la personne bénéficient de subventions de contrepartie de l'ACDI. Il doit être entendu que les ONG travaillent à leurs propres risques dans les pays où le Canada n'a pas de présence officielle;

Acceptée en partie

Les ONG peuvent travailler dans le pays de leur choix. Toutefois, le gouvernement ne cofinancera pas leurs activités dans les pays non admissibles à l'aide canadienne.

Recommandation

iv) qu'en règle générale, l'ACDI vienne en aide aux organisations non gouvernementales des pays en développement par l'intermédiaire des ONG canadiennes et non pas directement;

Acceptée en partie

En règle générale, l'ACDI achemine déjà une grande partie de ses contributions aux organisations non gouvernementales du tiers monde par le biais de leurs contreparties canadiennes.

Depuis quelques années, l'ACDI a graduellement augmenté la part du budget alloué aux ONG canadiennes; cette part continuera de s'accroître dans le futur. Grâce au programme d'action convergente, les ONG canadiennes ont aussi pu obtenir des fonds additionnels provenant des programmes bilatéraux; ces argents ont servi à la mise en oeuvre de projets qui ont parfois compté des ONG des pays en développement.

Le gouvernement croit toutefois que le critère d'efficacité doit gouverner le choix des organismes responsables de la mise en oeuvre des projets. Il continuera donc à accorder un appui financier direct aux ONG du tiers monde dans la mesure où celles-ci seront capables d'absorber et de gérer ces ressources.

Le gouvernement s'engage à consulter, si nécessaire, les ONG canadiennes oeuvrant dans les pays en développement avant d'accorder un financement direct aux ONG locales. La décentralisation de la gestion de l'aide rendra le processus de consultation plus facile et direct.

Trois mécanismes distincts permettent au programme bilatéral de financer non seulement des ONG locales mais des communautés telles que des villages ou des municipalités. Ces mécanismes, qui ont chacun des modalités de gestion particulières, sont les suivants :

1. Fonds canadien d'initiatives locales :

   La gestion de ce fonds, appelé aussi Fonds canadien, est confié à l'ambassadeur ou au haut-commissaire du Canada qui informe généralement le gouvernement du pays récipiendaire de toute décision prise dans le cadre de ce programme. Insister pour que ces fonds soient acheminés par le biais d'ONG canadiennes alourdirait sérieusement le processus de prise de décision. Le gouvernement perdrait alors sa flexibilité actuelle de répondre rapidement à toutes les requêtes reçues.

2. Micro-réalisations :

   Il s'agit ici de projets financés par les programmes bilatéraux planifiés et mis en oeuvre sous l'autorité du gouvernement récipiendaire. Si le recrutement d'un agent d'exécution canadien s'avère nécessaire, le gouvernement considèrera la possibilité d'utiliser une ONG canadienne.

3. Fonds de contrepartie :

   Ces fonds sont la propriété du gouvernement local mais sont cogérés par les deux gouvernements. Ils servent à financer les coûts locaux des projets bilatéraux et, dans certains cas, les initiatives des organismes privés sans but lucratif. Le gouvernement ne croit pas qu'il serait opportun d'exiger que ces fonds soient acheminés aux organismes locaux par le biais d'ONG canadiennes.

Recommandation

v) que l'on encourage le financement de projets des ONG en vertu du programme d'action convergente, mais que ce programme ne soit pas considéré comme un substitut des programmes de soutien d'initiatives extérieures.

Acceptée

Le mécanisme d'action convergente permet de mettre à contribution, dans le cadre d'un programme d'aide à un pays, les compétences particulières des ONG et des institutions pour répondre aux objectifs de l'ACDI dans ce pays, en particulier sur le plan du développement social. Ce mécanisme n'est pas un substitut à une programmation réceptive.

Recommandation

9.2 Le Comité recommande :

i) que le budget de la Direction de la coopération institutionnelle et des services au développement soit augmenté parallèlement à celui qui est accordé aux ONG pour les programmes de soutien d'initiatives extérieures;

Acceptée

Le gouvernement accepte le principe sous-tendant cette recommandation. La répartition des fonds répondra à la fois aux besoins exprimés par les pays en développement et aux capacités des organismes canadiens d'y apporter une réponse appropriée.

Recommandation

ii) que le financement des projets entrepris dans le cadre du CISD ne couvre pas seulement les coûts directs d'administration de ces projets, mais également les frais généraux qui y sont clairement liés;

Acceptée

L'ACDI défraie déjà une part importante des frais généraux liés aux projets mis en oeuvre par des institutions bénéficiant de l'assistance financière de la Direction de la coopération institutionnelle et des services au développement. Ce programme appuie les initiatives d'une large gamme d'institutions canadiennes

(collèges, universités, coopératives, syndicats, etc.). L'ACDI examinera rigoureusement toute la question des frais généraux afin de déterminer un niveau approprié de financement. Cette procédure sera appliquée à toutes les organisations qui ne sont pas astreintes aux règles de concurrence en vigueur à l'ACDI. On doit noter aussi qu'en guise de contribution financière, ces institutions doivent habituellement assurer le coût «en nature» de certains services se rapportant à leurs projets.

Recommandation

iii) que les universités et les autres établissements d'enseignement continuent d'être invités à participer à des projets entrepris dans le cadre des programmes d'action convergente et que les représentants des milieux universitaires, des ONG et du monde des affaires rencontrent les fonctionnaires de l'ACDI afin d'établir des directives satisfaisantes pour tous au sujet des responsabilités et du rôle de chaque partenaire dans la mise en oeuvre des programmes d'action convergente et des programmes d'aide bilatérale.

Acceptée

Dans le contexte d'un programme d'aide orienté davantage vers le développement des ressources humaines, les universités et autres établissements canadiens d'enseignement auront un rôle de plus en plus important en tant que partenaires de l'ACDI. Dans le cadre des objectifs définis pour chaque pays, l'approche action convergente sera utilisée afin d'associer les universités et collèges dans la mise en oeuvre de projets.

L'ACDI reverra, de concert avec les représentants des milieux universitaires, des ONG et du monde des affaires, les lignes directrices gouvernant le mécanisme d'action convergente.

Recommandation

9.3 Le Comité recommande :

i) que les crédits alloués à la Direction de la coopération industrielle de l'ACDI soient augmentés substantiellement au cours des cinq à dix prochaines années afin que celle-ci puisse répondre à toutes les propositions viables de développement commercial;

Acceptée

Au cours des prochaines années, les crédits alloués à la Direction de la coopération industrielle seront augmentés. L'ACDI collaborera étroitement avec les milieux d'affaires en vue d'établir de nouveaux mécanismes propres à répondre aux besoins de développement. De plus, à l'intérieur du programme d'aide via les programmes bilatéraux, des lignes de crédit offrent aux entreprises canadiennes un accès préférentiel aux marchés du tiers monde, dans des secteurs déterminés et considérés comme prioritaires dans le plan du développement. L'ACDI mettra en place dans certains pays des lignes de crédit générales afin de répondre à la fois aux besoins de ces pays et des entreprises canadiennes.

Recommandation

ii) que les entreprises canadiennes profitent des occasions qui leur sont données pour répondre avec beaucoup plus de dynamisme aux besoins des pays en développement et pour tirer parti des possibilités commerciales qu'ils offrent, particulièrement dans le domaine de la coopération technique;

Acceptée

Recommandation

iii) que la Direction de la coopération industrielle de l'ACDI et les fonctionnaires du ministère des Affaires extérieures chargés du développement commercial se consultent plus souvent et collaborent davantage entre eux;

Acceptée

Il existe un mécanisme de consultation interministérielle préalable à l'approbation des contributions allouées par le programme de coopération industrielle. De plus, lors du processus d'analyse et d'approbation des requêtes, nos ambassades ou nos hauts-commissariats dans les pays concernés sont invités à commenter chaque requête.

En raison de la croissance des activités liées au Programme de coopération industrielle, ce processus de consultation entre l'ACDI et les Affaires extérieures, ainsi qu'avec nos missions à l'étranger sera renforcé et rendu plus systématique.

Recommandation

iv) que la Direction de la coopération industrielle de l'ACDI ne s'attende pas à ce que les activités de coopération industrielle donnent des résultats dans l'immédiat;

Acceptée

Recommandation

v) que l'ACDI veille à ce qu'il existe de bonnes communications entre ses bureaux régionaux, dont nous proposons la création, son administration centrale et les entreprises canadiennes;

Acceptée

Recommandation

vi) que la Direction de la coopération industrielle de l'ACDI tente de répondre de façon aussi dynamique et aussi souple que possible aux initiatives des entreprises canadiennes, mais sans sacrifier pour autant les objectifs de développement;

Acceptée

Le gouvernement mettra sur pied de nouveaux mécanismes ou adaptera les mécanismes existants afin de répondre de façon souple et dynamique aux initiatives des entreprises canadiennes répondant aux besoins des pays en développement.

Recommandation

vii) que l'ACDI effectue une analyse approfondie des répercussions possibles de la proposition visant à établir un mécanisme de participation au capital-actions sous les auspices de la Direction de la coopération industrielle, en vue de la mise en place éventuelle de ce mécanisme.

Rejetée

Plusieurs pays de l'OCDE ont fait l'expérience d'un mécanisme de participation au capital-actions dans le tiers monde. Une évaluation récente a démontré que ce mécanisme n'avait pas donné les résultats souhaités, tant sur le plan des répercussions socio-économiques que de la viabilité financière. Des mécanismes visant à promouvoir ou à protéger l'investissement sous forme de capital-actions ont déjà été mis en place sous les auspices de la Société financière internationale, membre du groupe de la Banque mondiale, de l'Agence multilatérale de garantie des investissements et de la Société pour l'expansion des exportations.

Le gouvernement ne pense pas qu'il soit approprié de poursuivre davantage l'étude de cette question.

Recommandations

9.4 Le Comité recommande :

i) que la part de l'APD consacrée au financement des programmes visant à soutenir les projets de développement entrepris à l'étranger par les ONG, les institutions et les entreprises canadiennes passe progressivement à 15 p. 100 d'ici 1995-1996;

ii) que cette part ne représente en aucun cas plus de la moitié de l'aide accordée de gouvernement à gouvernement;

iii) que la part de 15 p. 100 soit en gros répartie de la façon suivante : de 6 à 7 p. 100 pour les ONG, de 4 à 5 p. 100 pour les institutions et jusqu'à 4 p. 100 pour les entreprises canadiennes;

Acceptées en principe

Le gouvernement accepte en principe d'augmenter progressivement la part de l'APD consacrée au financement d'ONG canadiennes et internationales, d'institutions canadiennes (collèges, universités, syndicats, coopératives, etc.) et des entreprises canadiennes.

Le gouvernement ne désire toutefois pas s'engager de façon définitive sur les pourcentages qui seront alloués à chaque groupe. La part allouée à chacun pourra varier d'année en année en fonction à la fois des besoins des pays en développement et de la capacité avec laquelle les divers partenaires peuvent y répondre.

Recommandation

iv) que l'ACDI ne crée pas de nouveaux conseils de financement autogérés à l'intention de ses partenaires du domaine de l'APD, mais qu'elle continue plutôt à favoriser la formation et la croissance de coalitions oeuvrant dans une même région, particulièrement de coalitions auxquelles participent conjointement les ONG, les universités et les entreprises;

Acceptée

Tel que suggéré, le gouvernement continuera d'appuyer la formation ou la consolidation de divers types de collaboration entre organisations. Les initiatives récentes du type PAC (Partenariat Afrique-Canada) et SAP (Société asiatique des partenaires) sont des exemples d'initiatives que le gouvernement continuera d'appuyer.

Recommandation

v) que l'ACDI évite de créer une multitude de programmes spécialisés à l'intention de ses partenaires canadiens du domaine de l'APD et consolide plutôt ceux qui existent actuellement.

Acceptée en principe

Le gouvernement invite ses partenaires canadiens à lui suggérer des mécanismes qui lui permettront de simplifier ses programmes et ses canaux d'assistance de manière à permettre aux Canadiens de mieux répondre aux besoins des pays en développement.

Chapitre 10 : L'appui du public

Recommandation

10.1 Le Comité recommande que l'ACDI et ses partenaires dans le domaine de l'APD conçoivent une stratégie canadienne dynamique en matière d'information sur le développement. Les quatre principaux volets de cette stratégie devraient être les suivants :

i) élaborer un programme axé sur la participation des media qui vise à mettre les ressources d'information de l'ACDI au service des organismes de développement canadiens, à produire de brefs messages radiophoniques et télévisés montrant l'ACDI et les autres partenaires de l'APD à l'oeuvre dans le tiers monde, à concevoir des émissions dynamiques et intéressantes pour la télévision par câble, à effectuer une évaluation fiable de l'opinion publique sur le développement et à trouver ensuite des moyens de suivre en permanence l'évolution des attitudes et des intérêts des Canadiens sur la question;

Acceptée

Le gouvernement s'engage à mettre un nouvel accent sur l'éducation du public en matière de développement international.

Le gouvernement sera guidé par les principes suivants :

1. Dans le cadre d'une stratégie pour rejoindre le public, un sondage d'opinion sera réalisé périodiquement. L'objectif de cette démarche consistera à identifier et comparer d'une année à l'autre :

   a) le degré d'appui que le public accorde à l'aide publique au développement sur un plan national et régional; et

   b) le niveau de compréhension des questions de développement.

   À l'aide de cette information qui sera publiée annuellement, l'ACDI mettra en place une stratégie pour répondre au public.

2. Afin d'améliorer les communications avec ses partenaires dans le domaine du développement, l'ACDI consultera les ONG, la communauté des affaires, les syndicats, les éducateurs et les autres groupements intéressés. Ces consultations porteront, selon les besoins, sur des thèmes déterminés ou des régions géographiques et permettront des échanges entre partenaires ayant des compétences et des expériences différentes.

3. Un programme régional de sensibilisation du public sera mis sur pied.

Recommandation

ii) maintenir la part du budget d'APD qui est réservée au Programme de participation du public;

Acceptée

Le gouvernement accepte de maintenir le niveau actuel d'appui au Programme de participation du public. Le gouvernement entreprendra de nouvelles initiatives pour accroître l'éducation et la sensibilisation du public.

Recommandation

iii) soutenir les activités des centres de compétence dans le domaine des études sur le développement de niveau postsecondaire en les assurant d'une aide financière à plus ou moins long terme; cette initiative devrait coûter de 4 à 6 millions de dollars par année et devrait être financée grâce à un budget accru de la CISD, comme nous le proposons au chapitre 9;

Acceptée

Le gouvernement est encouragé par le développement de centres d'excellence tels que celui de l'Université Laval sur le Sahel et celui de l'Université de Colombie-Britannique sur l'Indonésie. Le gouvernement croit que ces expériences sont riches de promesses et permettront un dialogue avec les universités.

Recommandation

iv) renforcer les liens plutôt ténus qui existent actuellement entre la mise en oeuvre de projets de développement dans le tiers monde et l'information sur le développement fournie au Canada en réservant une petite partie des fonds de contrepartie ou du budget des contrats bilatéraux de l'ACDI pour l'information sur le développement et en faisant participer les étudiants et les stagiaires du tiers monde qui viennent au Canada aux activités d'information sur le développement.

Acceptée

Des consultations seront faites auprès des principales entreprises travaillant avec l'ACDI afin de déterminer des moyens susceptibles de les inciter à développer, pour le public canadien, des programmes d'information concernant leurs activités dans le tiers monde.

On encouragera les ONG et les institutions engagées dans des activités de développement international, à informer le public sur la nature de leurs activités. Le Programme de participation du public continuera à appuyer les activités d'éducation sur le développement mis en oeuvre par les ONG et les institutions canadiennes.

L'ACDI encouragera les étudiants et les stagiaires du tiers monde au Canada à participer à son programme de conférenciers.

Chapitre 11 : Évaluation de l'efficacité de l'aide

Recommandation

11.1 Le Comité recommande :

i) d'accorder suffisamment de ressources sur le terrain à l'ACDI pour que celle-ci puisse se doter d'un mécanisme permanent d'évaluation des projets et des programmes en collaboration avec ses partenaires locaux.

Acceptée

Le plan de décentralisation qui sera adopté permettra à l'ACDI d'assurer un meilleur suivi des projets et, lorsque nécessaire, d'en modifier certaines composantes afin d'atteindre les buts visés.

La décentralisation des opérations facilitera aussi la participation des pays bénéficiaires aux exercices d'évaluation. L'ACDI intensifiera le processus de collaboration avec ses partenaires locaux dans certains pays d'Asie, d'Afrique et d'Amérique latine (par ex. Niger, Botswana, Thaïlande, Malaysia, Pérou, etc.).

Finalement, l'accent donné au développement des ressources humaines dans sa programmation future permettra à l'ACDI de contribuer à l'établissement d'une capacité d'évaluation au sein des pays bénéficiaires et d'augmenter le nombre de ressources humaines compétentes dans le domaine.

Recommandations

11.1 Le Comité recommande :

ii) que l'ACDI poursuive ses efforts pour tenir le personnel de l'administration centrale au courant des expériences vécues sur le terrain, et tienne compte de cette méthode décentralisée d'évaluation dans la préparation des documents sur la planification interne et l'examen des programmes.

iii) de transmettre au Parlement dans un langage facile à comprendre les résultats des principales évaluations de programmes et des examens des pays de concentration, et de les soumettre à des examens indépendants.

Acceptées

Un Système d'information et de rétroaction sur les projets bilatéraux de l'ACDI (SIRAB) a été mis sur pied pour assurer l'existence d'une mémoire centrale sur les expériences de développement.

Afin de rendre les résultats d'exercices évaluatifs plus accessibles au public canadien, l'Agence développera des sommaires d'évaluation de projets et de programmes.

Ces sommaires seront distribués au sein de l'Agence. Ils seront aussi transmis aux membres du CPAECE, aux partenaires de l'ACDI ainsi qu'à toute personne qui en fera la demande.

Recommandations

11.2 Le Comité recommande :

i) de prévoir dans les documents relatifs à la planification et à l'approbation des projets d'aide des objectifs à long terme qui permettront de mesurer l'efficacité de l'aide;

ii) de faire en sorte que toutes les évaluations et tous les examens de programmes par pays mesurent, au moyen de ces objectifs, l'incidence des projets d'aide sur les plus démunis, les femmes, l'environnement, le développement des ressources humaines et l'autosuffisance locale;

Acceptées en principe

L'ACDI reverra son processus de planification et d'approbation des projets afin de s'assurer que tous les documents à l'appui précisent les objectifs à long terme à la lumière desquels l'efficacité de l'aide pourra éventuellement être évaluée.

Il faut toutefois souligner certains facteurs qui limitent la portée de pareils exercices évaluatifs :

1. il est difficile d'isoler, les uns des autres, les facteurs qui contribuent au développement (investissements nationaux, politiques nationales, efforts des capitaux privés, aide extérieure) et de leur attribuer un impact propre;

2. les investissements étrangers (capitaux privés, prêts et aide extérieure) représentent moins de 20 p. 100 des investissements totaux dans les pays en voie de développement; 80 p. 100 viennent de leurs ressources internes. L'APD ne représente qu'une faible proportion des investissements étrangers et, de plus, le Canada n'est qu'un bailleur de fonds parmi d'autres. Il peut donc s'avérer difficile d'établir un lien direct de cause à effet entre l'aide fournie par le Canada et l'impact observé;

3. il y a certaines difficultés d'ordre méthodologique : la nécessité d'un laps de temps entre la fin d'un projet et l'évaluation de ses effets permanents; le besoin de données de base fiables sur la situation antérieure à l'intervention; et le besoin de réaliser des enquêtes approfondies et coûteuses auprès des populations cibles et des clients principaux de l'aide.

Malgré les difficultés inhérentes à ces exercices, le gouvernement accepte la recommandation et fera tous les efforts possibles pour mesurer l'impact de l'aide sur les plus démunis, les femmes, l'environnement, le développement des ressources humaines et l'autosuffisance locale.

Recommandation

iv) d'inviter l'ACDI à travailler en collaboration avec d'autres organismes d'aide, avec des instituts de recherche et avec le secteur non gouvernemental à l'amélioration du processus d'évaluation;

Acceptée

Le gouvernement soutient les efforts du Groupe d'experts en évaluation du CAD. Ce groupe réunit des représentants des principaux donateurs et des organismes d'aide multilatéraux. Par le biais de colloques et de séminaires auxquels l'ACDI participe activement, on vise à améliorer la qualité des exercices évaluatifs des membres du groupe. Le groupe se penche aussi sur des thèmes d'évaluation d'intérêt commun, par exemple l'intégration de la femme au développement et la viabilité à long terme des projets.

L'ACDI financera aussi la participation de représentants du tiers monde à ces différentes activités, afin d'assurer davantage leur intégration au processus d'évaluation.

L'ACDI intensifiera sa collaboration avec les autres organismes d'aide pour échanger des informations dans le cadre d'exercices évaluatifs et associera ses efforts d'évaluation à ceux des institutions et organisations non gouvernementales responsables de projets ou de programmes d'aide.

Le gouvernement se penche particulièrement sur la question de dissémination des résultats d'exercices évaluatifs. L'ACDI tiendra sous peu un colloque réunissant des représentants de différents organismes pour examiner les mécanismes disponibles afin de répondre à ce besoin. De plus, elle coordonnera l'échange d'informations bibliographiques sur les rapports d'évaluation en provenance des organismes d'aide internationaux.

Recommandation

v) de faire des évaluations comparatives des canaux d'APD, et d'inviter le Comité et le Conseil consultatif du développement international à participer activement au choix des programmes qui seront évalués.

Acceptée en partie

Jusqu'à présent, aucun organisme d'aide international n'a réussi à développer un mécanisme permettant de réaliser des évaluations comparatives valables des canaux d'APD. Bien que tous les canaux d'APD (bilatéral, multilatéral, ONG, coopération industrielle, etc.) visent à promouvoir le développement, chacun a ses buts spécifiques et différents, ses moyens propres, ses mécanismes de mise en oeuvre et ses contraintes administratives particulières.

Dans le cadre de son programme d'évaluations centrales, l'ACDI a mis en oeuvre plusieurs évaluations sectorielles de ses projets et programmes d'aide bilatérale.

Recommandation

11.3 Nous recommandons également au Canada de travailler en collaboration avec les autres donateurs pour trouver des moyens de mieux surveiller les activités des organismes multilatéraux de développement auxquels il accorde des crédits. Le Canada devrait demander à consulter les documents et les évaluations rédigés pour ces organismes et insister pour obtenir des explications par écrit lorsqu'une demande est rejetée. L'ACDI doit évaluer leur efficacité à tour de rôle en choisissant au moins un projet d'aide multilatéral chaque année et en

l'analysant en fonction des critères rigoureux auxquels elle soumet les projets et les programmes bilatéraux.

Acceptée

Le gouvernement cherche par divers moyens à assurer un suivi adéquat des activités des organismes multilatéraux de développement auquel il accorde des crédits.

Le gouvernement joue, en étroite collaboration avec d'autres donateurs, un rôle actif dans la promotion d'une fonction d'évaluation adéquate au sein de ces organismes et s'assure que les résultats des exercices évaluatifs sont portés à l'attention des comités d'administration sur lesquels le Canada siège.

Le gouvernement fait de façon périodique une revue des organismes multilatéraux auxquels le Canada accorde des subventions. Ces exercices comprennent une revue des fonctions administratives et financières, de la programmation générale et de la capacité d'évaluation de ces organismes. L'examen par l'ACDI d'un projet multilatéral spécifique n'est pas toujours une option viable; par contre, l'Agence continuera à suivre de près la fonction d'évaluation au sein de ces organismes et pourra participer, dans certaines circonstances, aux exercices évaluatifs gérés par ces derniers.

Chapitre 12 : Le financement

Recommandation

12.1 Nous recommandons que, dans la loi créant l'ACDI et la charte de l'APD, le gouvernement s'engage à consacrer tous les ans au moins 0,5 p. 100 de son PNB à l'aide publique au développement.

Acceptée en partie

Le gouvernement a déjà affirmé son engagement à consacrer au moins à 0,5 p. 100 du PNB canadien à l'aide publique au développement. Il ne croit toutefois pas nécessaire ou opportun de légiférer sur cette question.

Recommandation

12.2 Le Comité recommande que le gouvernement commence à augmenter sa contribution progressivement chaque année à compter de l'année financière 1988-1989, et non 1990-1991 comme prévu, pour atteindre son objectif de 0,6 p. 100 en 1995-1996. L'APD devrait donc représenter 0,53 p. 100 du PNB au cours de l'année financière 1990-1991.

Acceptée en partie

Le gouvernement réaffirme la politique exprimée dans sa réponse au rapport du Comité mixte spécial du Sénat et de la Chambre des communes. Cette réponse indique que «pour le reste de la décennie, l'aide étrangère sera maintenue à 0,5 p. 100 du produit national brut. Ce qui veut dire que l'APD canadienne augmentera approximativement de 8,7 p. 100 par année, en moyenne. Notre objectif sera d'atteindre un rapport aide/produit national brut de 0,6 p. 100 d'ici le milieu de la prochaine décennie.»

À compter de 1991-1992, le gouvernement prévoit augmenter progressivement son APD de manière à y consacrer 0,6 p. 100 de son PNB en 1995. Les dépenses effectuées par la SEE à partir du compte du gouvernement, montants admissibles au titre de l'APD selon les critères du CAD, continueront d'être comptabilisés en sus des objectifs APD/PNB.

Recommandation

12.3 Afin d'atténuer l'incitation à dépenser à tout prix, de faciliter la modification des priorités au profit du développement des ressources humaines et d'accorder une marge de manoeuvre plus grande aux gestionnaires de l'ACDI, nous recommandons de permettre de nouveau à l'Agence de reporter d'une année à l'autre ses crédits inutilisés. Il conviendrait cependant d'établir en même temps des limites pour empêcher l'accumulation de réserves trop importantes.

Acceptée en principe

Les crédits parlementaires sont accordés sur une base annuelle pour les décaissements nécessaires au cours de cette même année. Le gouvernement accepte toutefois que le programme d'aide au développement international de l'ACDI jouisse d'une certaine marge de manoeuvre dans la gestion de sa trésorerie, dans des limites compatibles avec les exigences reliées à l'efficacité des programmes et l'exécution des projets. Pour administrer les décaissements nécessaires à son programme courant, l'ACDI recevra doncl'assurance que, si les fonds alloués sont inutilisés au cours d'une année donnée à cause de dérapage dans les prévisions de décaissements d'un projet, le budget pourra être augmenté d'un montant correspondant l'année suivante par voie de budget de dépenses supplémentaires.

Pour prévenir l'accumulation de réserves non dépensées, le gouvernement limitera ainsi les budgets additionnels qu'il accorde au cours d'une année donnée à la différence entre les décaissements réels et les décaissements prévus d'un projet au cours de l'année précédente.

Recommandation

12.4 Nous recommandons à la Direction générale du contrôleur et à la Direction générale des affaires publiques de l'ACDI de faire en sorte que le Budget des dépenses explique clairement le sens à donner à tous les chiffres qui composent le budget d'aide.

Acceptée

Le gouvernement accepte d'étudier avec les membres du CPAECE la façon de rendre la partie III du Budget des dépenses plus accessible au grand public.